



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

**FERNANDA LOBO RAMOS**

**A TIPIFICAÇÃO DO TERRORISMO NA LEI 13.260/16: EXPANSÃO PUNITIVA OU  
INTERVENÇÃO CONDIZENTE COM A REALIDADE MUNDIAL?**

**FORTALEZA**

**2017**

FERNANDA LOBO RAMOS

A TIPIFICAÇÃO DO TERRORISMO NA LEI 13.260/16: EXPANSÃO PUNITIVA OU INTERVENÇÃO CONDIZENTE COM A REALIDADE MUNDIAL?

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do bacharelado em Direito.

Área de concentração: Direito Penal.

Orientador: Prof. Me. Sérgio Bruno Araújo Rebouças.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

R1t RAMOS, FERNANDA LOBO.  
A TIPIFICAÇÃO DO TERRORISMO NA LEI 13.260/16: EXPANSÃO PUNITIVA OU INTERVENÇÃO  
CONDIZENTE COM A REALIDADE MUNDIAL? / FERNANDA LOBO RAMOS. – 2017.  
79 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Me. SÉRGIO BRUNO ARAÚJO REBOUÇAS.

1. TERRORISMO. 2. LEI 13.260/16. 3. ATOS PREPARATÓRIOS. 4. TENTATIVA. 5. PUNIÇÃO. I.  
Título.

CDD 340

---

FERNANDA LOBO RAMOS

A TIPIFICAÇÃO DO TERRORISMO NA LEI 13.260/16: EXPANSÃO PUNITIVA OU INTERVENÇÃO CONDIZENTE COM A REALIDADE MUNDIAL?

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do bacharelado em Direito.

Área de concentração: Direito Penal.

Orientador: Prof. Me. Sérgio Bruno Araújo Rebouças.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Me. Sérgio Bruno Araújo Rebouças (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Samuel Miranda Arruda  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Rafael Vieira de Alencar  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus e aos meus pais, Antônio e Eunice.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro, segundo, terceiro, enfim, em todos os lugares, agradeço a Deus e a Nossa Senhora. Sem eles que me abençoam e me protegem nenhuma vitória eu teria alcançado.

Porém, com muita generosidade, Eles enviaram anjos na forma humana para me ajudar por toda a vida. A estes anjos eu também devo muitos agradecimentos.

A minha mãe, Eunice, que desempenha esse papel da forma mais pura e competente. Não mede esforços para proteger suas crias, acerta muito mais que falha e acredita em mim mais que qualquer pessoa nesse mundo. Ao meu pai, Antônio, que desde o nascimento das minhas irmãs e do meu, não cessou na árdua tarefa de nos proporcionar as melhores condições de vida e estudo, sempre nos mostrando, a sua maneira, os valores essenciais de uma pessoa honesta. Sem vocês, pai e mãe, eu não seria nada. Meu coração dói de amor por vocês.

As minhas amadas irmãs, Aline e Marina, que foram as companheiras que Deus escolheu pra mim. Essa escolha não poderia ter sido mais acertada. Elas que sempre passaram, voluntariamente ou não, sua experiência de vida para a caçula, construíram muito da minha personalidade. Admiro tanto vocês, em tantos aspectos, que mal consigo expressar. Meu amor por essa família é infinito, nunca duvidem disso. Tudo que faço é por vocês.

A minha família Lobo, que sempre me tratou com tanto afago. Aos meus avós Celerinda e Francisco, as pessoas de quem eu mais sinto falta. Nunca vou esquecer-me do amor que vocês construíram em vida. Perde-los foi, sem dúvida, o momento mais difícil que já vivi e espero poder orgulha-los, pois o meu maior desejo sempre foi que vocês pudessem assistir as minhas vitórias.

A minha família Ramos, proporcional ao tamanho é o amor que nos envolve. Minha certeza de que nunca vou estar sozinha no mundo. Com vocês tudo vira festa, alegria, oração e fraternidade. Aos meus avós Maria e Teófilo, que nas condições mais precárias conseguiram erguer um império de união.

As minhas amigas de colégio, Anna Clara, Beatriz, Ingrid, Lia, Marcella, Marina, Natália e Vanessa. Muito mais que amigas de colégio, vocês são as irmãs que eu pude escolher. Mas com certeza, mesmo com a possibilidade de escolha, foi Deus quem nos uniu. Nossa lealdade me dá força, nosso carinho mútuo me dá suporte e nossos inúmeros momentos, felizes e tristes, me mostram que essa amizade não foi por acaso, é eterna.

Ao Lucas, meu companheiro de anos, que me incentivou todos os dias e acreditou em mim na mesma medida que minha própria mãe. Nós sabemos que seu avô foi sábio ao nos aproximar lá de cima. Ganhei um presente inestimável da vida ao te conhecer e dela eu não quero que você saia nunca mais. Você foi a melhor pessoa que a Faculdade de Direito me proporcionou. Admiro e amo você como a poucas pessoas.

Ao Rafael, o irmão que não tive, o amigo que só deseja meu bem e que, muito além de desejar, faz de tudo para ver minha felicidade. Acho que nunca tive a oportunidade de agradecer devidamente, mas esse momento é ideal. Você é meu exemplo e fico muito tranquila de saber que te tenho ao meu lado sempre, venha o que vier, aconteça o que acontecer. Somos fieis um ao outro, ponto.

As minhas tutoras e amigas da faculdade, Azamiga FD, que demonstram mesmo na distância do dia a dia um cuidado por mim tão lindo, tão puro e tão gratuito, que chega a me surpreender, cada vez mais. Nossa lealdade é rara! Vocês todas são mulheres incríveis, com um sucesso enorme pela frente.

As minhas amigas de sala, Ana Luiza, Ana Paula, Erika, Natália, Mariana e Sarah, com quem eu dividi muito mais que aulas, estudos e anotações, mas episódios com risadas inesquecíveis, desesperos inacreditáveis e companheirismo invejável. Vocês marcaram minha passagem pela Faculdade e espero que nossos caminhos continuem entrelaçados na vida.

Aos meus melhores amigos do intercâmbio em Santiago de Compostela, de quem eu sinto saudade diária e quem me ensinou o valor da amizade, onde quer que você esteja. Viver essa experiência inesquecível com vocês fez surgir laços eternos.

Aos meus chefes no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Desembargador Paulo Ponte, Fernando, Daniel, Ronald, Matheus, Valdiane, Natália, Luciana, Rayssa e Taís. Jamais vou esquecer os ensinamentos que vocês me transmitiram. Guardo cada um em um lugar especial do meu coração.

À Defensoria Pública da União, que deu sentido ao Direito na minha vida, que me fez pôr em prática o amor ao próximo, e que, na pessoa do meu melhor chefe, Dr. Alex Feitosa, me mostrou a emocionante e gratificante carreira de Defensor Público. Além disso, graças à DPU, me tornei amiga de algumas das pessoas mais fantásticas que já conheci: Karla, Rafaella e Patrícia. O que eu construí com vocês não tem preço e só posso agradecer pelo apoio diário nesse processo de elaboração da minha monografia. Vocês já são indispensáveis para mim, assim como meus demais amigos do estágio, futuros companheiros de profissão e de vida.

Ao professor Sérgio Rebouças, que além de orientador deste trabalho, foi meu orientador na monitoria, meu professor mais brilhante, meu amigo. Minha admiração por ele é crescente e, ao que me parece, infindável. Sua sabedoria tão grande quanto sua humildade me ensinou como um profissional do Direito deve ser.

Ao professor Samuel, que prontamente concordou em participar da banca de avaliação do meu trabalho. O papel desempenhado por ele, tanto na Faculdade de Direito, como na Procuradoria Federal, são notáveis e dignos de mérito e admiração.

## RESUMO

O presente trabalho monográfico investiga, em face do crescimento alarmante dos ataques terroristas em diversos países da América, Europa e Oriente Médio, a evolução da legislação brasileira acerca do crime de terrorismo, com a análise da Lei nº 13.260/16, recentemente promulgada, e sua eficiência. Para tanto, revelou-se imprescindível o estudo de institutos, conceitos, regramentos e teorias atinentes ao Direito Penal. Fundamental, também, foi a análise do histórico brasileiro de leis que intentaram regulamentar o combate ao terrorismo, retratando inclusive os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e outras medidas infralegais adotadas pelo poder público na repressão aos atos terroristas. Em seguida, fez-se a respectiva evolução histórica e legislativa de outros países em relação ao terrorismo, buscando traçar um estudo do direito comparado. Por fim, não obstante o pouco tempo de vigência da Lei nº 13.260/16 no ordenamento jurídico brasileiro, almejou-se discutir sobre pontos controversos presentes no diploma, com enfoque na questão da punição dos atos preparatórios, além do julgado condenatório exarado em maio do presente ano com base nos dispositivos desta lei, terminando na constatação da eficácia dela na sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Atos terroristas. Direito Penal do Inimigo. Lei nº 13.260/16. Atos preparatórios. Tentativa. Punição.

## ABSTRACT

In the face of the alarming growth of the terrorist attacks in several countries of America, Europe and the Middle East, this paper inquires the evolution of Brazilian laws on the terrorism, especially with the new law 13.260 and your efficiency. For that, it was essential to study institutes, concepts, regulations and theories related to Criminal Law. Also important was the analysis of Brazilian's history and laws that tried to regulate the fight against terrorism, including the international treaties which Brazil is a signatory and other measures taken by the government to repress terrorist acts. Then, the respective historical and legislative evolution of other countries in relation to terrorism was made, seeking to draw a study of comparative law. Finally, notwithstanding the short time Law No. 13.260/16 was in force in the Brazilian legal system, it was tried to discuss controversial issues in the diploma, focusing on the issue of punishment of preparatory acts, in addition to the condemnatory judgment issued in May's 2017, based on the provisions of this law, ending with its efficiency in Brazilian society.

**Keywords:** Terrorism. Terrorist acts. Criminal Law of the Enemy. Law No. 13.260/16. Preparatory Acts. Attempt. Punishment.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O DIREITO PENAL DO INIMIGO, A TEORIA DO CRIME E OS ATOS PREPARATÓRIOS.....</b>	<b>13</b>
2.1	O Direito Penal do Inimigo e sua relação com o terrorismo .....	13
2.2	A teoria do crime e a responsabilização do agente.....	17
2.3	<i>Iter criminis</i> e o momento em que o fato se torna punível.....	21
2.4	Atos preparatórios impuníveis.....	24
<b>3</b>	<b>O TRATAMENTO DO TERRORISMO NO BRASIL, ANTES DA LEI Nº 13.260/16.....</b>	<b>28</b>
3.1	A regulamentação legal do terrorismo no Brasil antes da Lei nº 13.260/1631	
3.2	Os tratados internacionais ratificados pelo Brasil .....	37
3.3	As medidas infralegais como instrumentos de repressão do terrorismo ...	38
<b>4</b>	<b>O TERRORISMO NO DIREITO COMPARADO E A LEGISLAÇÃO ANTITERROR ESTRANGEIRA .....</b>	<b>41</b>
4.1	O histórico dos Estados Unidos e a legislação estadunidense .....	42
4.2	O histórico de Israel e a legislação israelense .....	47
4.3	O histórico da França e a legislação francesa.....	49
4.4	O histórico da Espanha e a legislação espanhola .....	53
<b>5</b>	<b>A ANÁLISE DA NOVA LEI ANTITERROR BRASILEIRA – LEI Nº 13.260/16 ..</b>	<b>57</b>
5.1	O contexto brasileiro que ensejou a promulgação da lei e seu procedimento legislativo .....	57
5.2	A punibilidade dos atos preparatórios e penalização mais severa que a própria tentativa do terrorismo.....	59
5.3	Aspectos práticos da lei: o recente julgado sobre o tema.....	65
5.4	A eficácia da Lei nº 13.260/16 .....	66
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde o mês de janeiro de 2015 a população mundial vem testemunhando com frequência uma série de ataques de cunho terrorista, em países da América do Norte, Europa e Oriente Médio. De maneiras variadas, por meio de tiroteios, bombardeios, invasões de sistemas informáticos, dentre outras práticas que resultam em violência, os grupos terroristas ou os denominados “lobos ou ratos solitários”<sup>1</sup> causam terror, com o intuito de impor de forma brutal a sua ideologia política ou religiosa, sempre eivados de discriminação.

A partir dessa constatação e da recente edição de uma lei antiterror brasileira, foi definido o objeto deste trabalho.

Para desenvolvê-lo, inicialmente, no primeiro capítulo, foi feito um estudo sobre alguns conceitos basilares do Direito Penal, bem como teorias e regras afetas à lei antiterror, justamente para embasar o vindouro estudo da norma. Neste sentido, buscou-se, de forma sucinta, discorrer sobre a teoria do crime, destacando o conceito de *iter criminis* e suas fases, além de tratar do Direito Penal do Inimigo.

Feito isso, no segundo capítulo da monografia, foi mencionado que o Brasil não é (e nunca foi) um país alvo de ataques terroristas. Foi realizado um estudo sobre a evolução legislativa brasileira no que tange à regulamentação do terrorismo. Viu-se, então, que diversos dispositivos legais, de maneira esparsa e superficial, chegaram a mencionar o termo “terrorismo” em sua redação. Contudo, nenhuma lei ou decreto-lei foi capaz de discorrer sobre o crime de forma completa e satisfatória, mesmo porque o legislador brasileiro nunca sentiu a necessidade de criminalizar a conduta, que praticamente inexiste no país.

O terceiro capítulo demonstrou como se tornou uma preocupação mundial, tanto em âmbito interno, quanto internacional, a proteção das possíveis vítimas do terrorismo. Para isso, de acordo com o nível de incidência de atentados terroristas, determinados países procederam à adoção de medidas políticas e jurídicas com o fim de evitar estes acontecimentos. Assim, o capítulo foi ocupado com o estudo do direito comparado, versando sobre Estados Unidos, Israel, França e Espanha, respectivamente, devido às marcantes diferenças existentes entre estes países, quanto à sociedade, cultura, poderio econômico, experiência terrorista, etc. Nesse sentido, buscou-se fazer uma ambientação do tema,

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Débora Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque; GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches; BATISTA, Ronaldo. **Terrorismo: Comentários, artigo por artigo, à Lei 13.260/2016 e Aspectos Criminológicos e Político-Criminais** – Salvador: JusPodivm, 2017, p. 43.

relatando as experiências de cada país com atentados terroristas e, em paralelo, como o Poder Legislativo destas nações resolveu lidar com isso.

Nesse contexto, voltando a atenção para o cenário brasileiro, percebe-se que o Brasil apresenta boas relações internacionais, não tem posicionamentos extremistas e procura conservar uma política pacífica, mesmo diante de países que apresentem diferenças marcantes. Entretanto, os terroristas não necessariamente buscam países “inimigos” para desenvolver seus ataques. Em verdade, o intuito é causar pânico generalizado, onde quer que seja, contanto que o medo causado ultrapasse as fronteiras geográficas e alcance níveis internacionais.

Sendo assim, destinou-se o quarto capítulo deste trabalho a tratar de forma direta do seu objeto. Tendo em vista tudo que foi exposto, tratou-se da Lei nº 13.260 em si. Iniciando o capítulo, viu-se o contexto que motivou o Poder Legislativo brasileiro a promulgar uma lei antiterror: em virtude da aproximação de um evento de porte colossal – os Jogos Olímpicos de 2016 –, com a recepção de pessoas do mundo inteiro, o Brasil apressou-se em editar uma norma penal de defesa contra o terrorismo de forma clara e específica como nunca antes feito. Assim surgiu a Lei nº 13.260/16.

Tratando de nove núcleos que configuram atos terroristas, além da punição de atos preparatórios, do financiamento deste crime e da organização criminosa formada para praticar o delito em tela, a concisa lei antiterror apresenta inovações imprescindíveis para a proteção do país, ainda que denote também contradições com a Constituição Federal, como será tratado detidamente a seguir.

## **2 O DIREITO PENAL DO INIMIGO, A TEORIA DO CRIME E OS ATOS PREPARATÓRIOS**

A princípio, expõe-se conceitos e institutos penais básicos, fundamentais ao desenvolvimento do presente trabalho monográfico. O exame destes temas revela-se indispensável para a compreensão do desenvolvimento da legislação antiterror brasileira e, em consequência, para a obtenção do resultado da pesquisa.

O chamado “Direito Penal do Inimigo” empresta ao estudo do terrorismo grande contribuição, ao passo que auxilia na elucidação da forma como a população mundial resolveu lidar com a brutalidade de certos tipos de delitos, dentro dos quais está inserido o terrorismo. Ainda que existam discussões sobre o Direito Penal do Inimigo, pois há quem diga que vai de encontro às garantias associadas aos direitos humanos, tal teoria acaba ganhando forte destaque atualmente, por vivermos em um momento de crise terrorista nunca antes experimentado.

Nessa perspectiva, a teoria do crime deve ser estudada e compreendida, uma vez que, como ensinamento básico do direito penal internacional, confere à pesquisa a estrutura necessária para assimilar a evolução dos mecanismos legais utilizados para prevenir o terrorismo – e aí já se observa um aspecto prático do Direito Penal do Inimigo –, bem como para penalizar os responsáveis por estes atos extremistas.

É enfatizado, ainda neste capítulo conceitual, justamente por essa característica, o tema dos atos preparatórios do crime, pois adiante será destaque do presente estudo, dentre as inovações trazidas pela recente lei antiterror promulgada no Brasil, o tratamento diferenciado destinado aos atos preparatórios do crime de terrorismo.

Com isso, pretende-se, neste capítulo, apresentar noções bastante básicas, mas, na mesma medida, indispensáveis para o entendimento da monografia em sua integralidade.

### **2.1 O Direito Penal do Inimigo e sua relação com o terrorismo**

Inicialmente, importa destacar que muito do que será discutido aqui tem relação com o chamado “Direito Penal do Inimigo”, concebido originariamente por Günther Jakobs<sup>2</sup>. O professor alemão, tomando por base as teses de filósofos e juristas como Hobbes e Rousseau, desenvolve sua opinião no sentido de que todos somos cidadãos, e que, por sermos

---

<sup>2</sup> JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do inimigo: noções e críticas**. 2. ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007, p. 28 *et seq.*

passíveis de fazer mal à sociedade e com o intuito de preservá-la, somos regidos por um mesmo Direito, que seria o Direito Penal do Cidadão. Ou seja, aquele que comete um delito está sob a ordem do Direito Penal do Cidadão.

Todavia, há aqueles que se afastam desse direito, no momento em que atuam contrariamente à norma jurídica. Estes cometem o crime por princípio, e, sob o mesmo fundamento de proteção da sociedade, a eles é cerceada a submissão ao Direito Penal do Cidadão e é aplicado o denominado Direito Penal do Inimigo, porquanto aquele que age de encontro com o que é entendido como correto pelos cidadãos, violando as regras impostas pela própria sociedade e o fazendo sob a chamada “delinquência por princípio”, deve ser considerado como inimigo e repellido pelo corpo social. Isso justifica o fato de a teoria dar enfoque ao autor e a sua periculosidade, e não ao acontecimento delitivo em si.

Neste sentido, nas palavras do autor<sup>3</sup>:

Portanto, o Estado pode proceder de dois modos com os delinquentes: pode vê-los como pessoas que delinqüem, pessoas que tenham cometido um erro, ou indivíduos que devem ser impedidos de destruir o ordenamento jurídico, mediante coação. Ambas perspectivas têm, em determinados âmbitos, seu lugar legítimo, o que significa, ao mesmo tempo, que também possam ser usadas em um lugar equivocado. [...] Quem não presta uma segurança cognitiva suficiente de um comportamento pessoal, não só não pode esperar ser tratado ainda como pessoa, mas o Estado não *deve* trata-lo, como pessoa, já que do contrário vulneraria o direito à segurança das demais pessoas.

Sendo assim, no momento em que o indivíduo atenta contra a população em sentido amplo por várias vezes, por um valor inerente ao seu ser, ele merece ser excluído dos direitos gozados por todos, passando a serem-lhe aplicadas coações próprias destinadas a um inimigo do Estado, como forma de autoproteção do seu povo.

É muito clara a materialização da teoria do Direito Penal do Inimigo dentro do contexto do crime de terrorismo e, mais ainda, na sua relação com os atos preparatórios, um dos pontos mais polêmicos da Lei 13.260/16, como será visto em ponto específico.

O delito só existe em sociedade, já que, se não há uma sociedade organizada, regida por normas, não há normas a serem transgredidas, não cabendo falar em delito<sup>4</sup>. O entendimento que se tem sobre o “inimigo” seria o de que é um ser que se afastou prolongada e voluntariamente do direito, não merecendo mais o tratamento de um cidadão, que é a regra. Justamente por isso lhe é dedicado um Direito Penal diferenciado.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 32.

Se de um lado, em relação ao cidadão que comete um delito, o Estado procura que este promova a reparação do dano causado por tal delito; por outro lado, para o terrorista que se organiza conscientemente contra o Estado, por exemplo, essa medida não se mostra suficiente e eficaz.

Por consequência, o terrorista é visto como um perigo a ser extinto, de forma preventiva, sendo submetido à chamada “legislação de luta”, isto é, a sociedade deve excluir o inimigo, pois ele representa uma ameaça ao Estado.

Neste sentido, Jakobs afirma, ainda, que “a punibilidade avança um grande trecho para o âmbito da preparação, e a pena se dirige à segurança frente a fatos futuros, não à sanção de fatos cometidos.”<sup>5</sup>

E é principalmente nos crimes de terrorismo que se faz mais clara a compreensão do Direito Penal do Inimigo, pois a política repressiva do terrorismo é muito forte, no mundo inteiro.

O Direito Penal – o qual é posto ao cidadão –, em regra, positiva as condutas que a sociedade não tolera e impõe uma penalidade àquele que vier a praticar alguma destas condutas descritas nos tipos penais. À vista disso, se observa um caráter remediador do Poder Estatal, que elenca os delitos na norma incriminadora e repreende o sujeito apenas após dar início aos atos executórios do crime (os quais serão pormenorizados em tópico próprio desta pesquisa), colocando em prática o que planejou e eventualmente preparou. Caso não externamente seu dolo de infringir a norma, por meio dos atos executórios, o indivíduo, ressalte-se, via de regra, não será penalizado.

Ao contrário, o “inimigo”, que não se trata apenas do terrorista, mas também do delinquente sexual, do traficante de drogas, do membro de organização criminosa, etc., é repellido pela sociedade preventivamente, devido à continuidade e à complexidade do delito.

Desse modo, surge o “tratamento com o inimigo, que é interceptado já no estado prévio, a quem se combate por sua periculosidade”<sup>6</sup>. Especificamente, no caso do crime de terrorismo, a prática dos atos preparatórios, não puníveis quando praticados por cidadãos, passam a ser punidos. Contudo, repita-se, a questão da punibilidade dos atos preparatórios será objeto de estudo em tópico próprio, adiante.

Fazendo uma ressalva importante acerca do embaraço que existe em relação ao Direito Penal de modo geral e ao Direito Penal do Inimigo, Manuel Cancio Meliá<sup>7</sup> afirma que

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 35 *et seq.*

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 75.

existem disparidades estruturais entre os dois, ao passo que o Direito Penal do Inimigo, longe de impor normas de prevenção geral, apenas identifica delinquentes. Assim, não se caracteriza como um direito relativo ao fato, mas como um direito penal do autor, pois, como dito, o foco está no agente e não no ato delitivo.

Finalmente, há menção, ainda, sobre a diferença de tratamento do cidadão e do inimigo no âmbito do direito processual penal, pelos mesmos fundamentos já concebidos. Garantias e prerrogativas asseguradas aos cidadãos são quase que ignoradas quando do tratamento de terroristas no processo penal, como exemplo<sup>8</sup>.

Diante disso, Eugenio Raúl Zaffaroni<sup>9</sup>, em contraposição à teoria do Direito Penal do Inimigo, em sua obra “O inimigo no direito penal”, afirma que esta intervenção diferenciada aplicada aos denominados “inimigos” da sociedade é própria de um Estado Absoluto, díspar do Estado de Direito, havendo um conflito permanente no ordenamento jurídico de um Estado, no qual seu direito penal adota a teoria do Direito Penal do Inimigo e, simultaneamente, é regido pelos princípios constitucionais internacionais de qualquer Estado de Direito.

Seguindo este raciocínio, Zaffaroni propõe que, sendo o Direito Penal do Inimigo correspondente somente aos princípios de um Estado Absolutista, sua incidência em um Estado de Direito se mostra como empecilho para a realização dos objetivos constitucionais deste Estado. Enquanto existir a noção de inimigo e seu tratamento como se não fosse pessoa humana, o Estado de Direito não terá seus princípios respeitados e efetivados. Com isso, tem-se que, ao minimizar – ou extinguir – direitos de indivíduos considerados inimigos, a consequência direta será a redução de garantias de todos os cidadãos, pois não há uma distinção natural, inequívoca e pronta entre inimigos e cidadãos. Essa distinção será realizada por determinadas instituições com poderio estatal, deixando claro, portanto, um cenário absolutista e não constitucional<sup>10</sup>.

Trazendo estes conceitos para a realidade social que ora se analisa, o que se vê desde alguns anos até hoje, sem previsão de alteração, é a adoção de atitudes extremas por parte de Estados vitimados pela atividade terrorista, como a execução de integrantes de grupos terroristas em seu território de origem como forma de assegurar que os crimes extremistas não voltem a acontecer; e a ocupação destas localidades, pondo em prática a já

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 39 *et seq.*

<sup>9</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 3 ed – Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 11.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 189.

citada prevenção e também afetando a vida de toda uma população que acaba por “pagar o preço” das ações dos grupos terroristas.

Atualmente, diante destes inúmeros atentados terroristas que vêm acontecendo, é frequente a utilização do Direito Penal do Inimigo como forma de prevenção e repressão das ações de grupos terroristas, tratando estes criminosos como se não fossem seres humanos, privando-os de seus direitos fundamentais. Segundo Zaffaroni, a doutrina é responsável por limitar e minimizar tal prática, a fim de conservar os princípios constitucionais e, por conseguinte, o Estado de Direito<sup>11</sup>.

## 2.2 A teoria do crime e a responsabilização do agente

Exposta a teoria do “Direito Penal do Inimigo” como forma de iniciar o tratamento do presente tema, passa-se à abordagem de institutos basilares do Direito Penal, mais especificamente sobre a teoria do crime, dividindo seus elementos para que se possa compreender de que forma uma ação humana pode ser descrita como criminosa.

O Código Penal (CP) dispõe, no art. 1º de sua Lei de Introdução, Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940<sup>12</sup>, que:

Art 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

Contudo, tal dispositivo não define propriamente o que vem a constituir um crime, tão somente aponta a diferença entre crime e contravenção penal.

Outras codificações penais, anteriores à vigente (Código Criminal do Império e Código Penal Republicano, respectivamente) se incumbiram de conceituar o crime, da seguinte forma: “Art. 2º Julgar-se-á crime ou delicto: § 1º Toda acção ou omissão voluntaria contraria ás leis penaes.”<sup>13</sup> e “Art. 2º A violação da lei penal consiste em acção ou omissão; constitue crime ou contravenção.”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941, **Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Manda executar o Código Criminal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

<sup>14</sup> BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Atualmente, todavia, a legislação brasileira, seja no Código Penal, no Código de Processo Penal ou nas leis especiais, não trata diretamente do conceito de crime.

A doutrina, que ficou encarregada de dar essa definição, por sua vez, não é consensual, despontando como relevantes os conceitos formal, material e analítico, defendidos por diferentes pesquisadores.

O conceito formal, à vista do Direito Positivo, descreve que crime é qualquer ação que vai de encontro com os dispositivos legais<sup>15</sup>. Em contraposição ao conceito formal, há o conceito material de crime, o qual o entende como toda atitude capaz de ferir os bens jurídicos tutelados, considerados como os mais valiosos pela sociedade<sup>16</sup>.

Nos dizeres de Luiz Regis Prado sobre o conceito formal, a definição do delito se dá sob a ótica do Direito Positivo, no prisma do *sub specie juris*, ou seja, crime é tudo aquilo que a lei penal vigente denomina como tal, determinando, assim a abrangência do que é considerado como atuação criminosa. Logo, de acordo com ele, o conceito formal de crime trata da relação de contrariedade existente entre o fato ocorrido na realidade e a lei penal positivada<sup>17</sup>.

Já sobre o conceito material de crime, assegura Guilherme de Souza Nucci, ser a compreensão social acerca daquilo que tem de ser proibido, ou seja, toda conduta que viola de alguma forma os bens jurídicos prezados pela sociedade<sup>18</sup>. Com base nisso, se estabelece uma pena a ser cumprida por aquele que agiu de forma transgressora. É desse modo que o legislador entende o anseio social e o transforma em lei penal.

Em síntese, Rogério Sanches afirma que, por um lado, o conceito formal define que a infração penal é o que a norma penal incriminadora diz que é delito, sendo cominada em seguida uma pena, como forma de ameaça à prática dele. Por outro lado, o conceito material supõe que infração penal seria toda ação humana que gerasse lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado, sendo tão inadmissível que se tornaria suscetível à aplicação de uma sanção penal<sup>19</sup>.

Entretanto, diante da ineficiência das correntes acima descritas na tarefa de esclarecer o que pode ser considerado crime, surgiu o conceito analítico de crime, que

<sup>15</sup> PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro, volume 1**: parte geral, arts. 1º a 120. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 293

<sup>16</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**: parte geral: parte especial. 8. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 174

<sup>17</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 293.

<sup>18</sup> NUCCI, *op. cit.*, p. 174.

<sup>19</sup> CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral (arts. 1º ao 120). 4. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2016, p. 150.

consegue agregar seus elementos para, assim, defini-lo de forma mais satisfatória<sup>20</sup>. Seguindo a definição analítica, o crime é a reunião de tipicidade, ilicitude e culpabilidade em uma mesma conduta praticada pelo agente.

A ação, portanto, precisa estar descrita na legislação penal incriminadora – que seria a tipicidade formal –, além de efetivamente atingir um bem jurídico importante para a sociedade ou pelo menos apresentar perigo de atingi-lo – fazendo surgir a tipicidade material. Assim, o comportamento será típico, preenchendo o primeiro dos elementos do crime, de acordo com o conceito analítico<sup>21</sup>.

Ainda, para surgir a ação criminosa, o fato deve ser ilícito ou antijurídico, isto é, contrário àquilo que é caro ao ordenamento jurídico. Se o comportamento do indivíduo não for de encontro com o ordenamento, não há que se falar em ilicitude, então, não se estará diante de um delito<sup>22</sup>.

Por fim, é cogente a presença da culpabilidade para formação do crime. A culpabilidade é o juízo de reprovação que recai sobre o autor. Se, quando da prática do delito, tendo o autor a livre consciência de que poderia fazê-lo ou não, ele opta por agir de forma criminosa, a culpabilidade restará evidente<sup>23</sup>.

Com isso, reúnem-se os três elementos do crime, de acordo com a teoria analítica.

Sobre ela, assevera Cezar Roberto Bitencourt<sup>24</sup> que sua criação iniciou ainda no século XIX, com Carmignani, o qual acreditava que a ação criminosa era composta pela reunião de força física (ação executora do dano material ocasionado pelo delito) e moral (culpabilidade e dano moral do delito). Nesse contexto, ainda segundo Bitencourt, já no século XX, Beling complementa o conceito analítico do delito, introduzindo como seu elemento a tipicidade.

Apenas com o decorrer dos anos é que os elementos estruturais do crime foram esclarecidos, sendo este definido, finalmente, como ação típica, ilícita e culpável.

Dessa forma, o conceito considerado mais completo e seguro pela maioria da doutrina brasileira é o conceito analítico. Merece destaque que esta definição de crime não o divide ou reparte<sup>25</sup>. Trata-se da definição do crime com base nas suas características, de modo que ele é unitário e indivisível, tendo em vista que não basta que a conduta do agente seja

<sup>20</sup> GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – 18. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 197.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 199.

<sup>23</sup> PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro, volume 1**: parte geral, arts. 1º a 120. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 296 et seq.

<sup>24</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto; MUNOZ CONDE, Francisco. **Teoria geral do delito**, 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2004, p. 22.

<sup>25</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 295-296.

ilícita e culpável apenas para configurar crime, por exemplo. Em razão da unidade do crime, somente a ação ilícita, típica e culpável resulta no delito, sendo estes termos tão somente características a ele intrínsecas<sup>26</sup>.

Nesse contexto, é necessário mencionar que alguns doutrinadores, como Francisco Muñoz Conde, Giulio Battaglini, Giorgio Marinucci e Bento de Faria, defendem a tese de que a punibilidade também seria um elemento do crime<sup>27</sup>.

Contudo, defende-se que a punibilidade não pode ser elemento do crime, já que a existência deste não pressupõe a punibilidade do agente. Por mais que o sujeito ativo seja inimputável, o crime continua a existir, caso seja típico, ilícito e culpável. A punibilidade aparece apenas como decorrência, resultado, consequência da atividade criminosa do agente, não sendo determinante para que se possa concluir que ocorreu um delito<sup>28</sup>.

Em outras palavras: no momento em que uma ação reúne a tipicidade, por se enquadrar no que está disposto na norma incriminadora; a ilicitude, por ser uma atitude ilegal, contrária aos preceitos normativos; e a culpabilidade, por ser sabidamente reprovável e ter o autor a possibilidade de agir de forma diversa; ela já é, por si só, uma ação criminosa. A presença ou ausência da punibilidade só vai refletir posteriormente, na fase em que se afere a possibilidade de punir o sujeito pela prática do delito.

Ainda que não seja característica essencial do crime, a punibilidade é o principal efeito advindo dele. É quando o poder do Estado-Juiz se concretiza, fazendo valer o que está posto na norma penal, aplicando assim a pena cominada no tipo enquadrado ao caso concreto<sup>29</sup>.

No momento do cometimento do crime, nasce uma relação entre o Estado e o agente. A partir daí, o direito de punir do Estado deixa de ser abstrato e passa à possibilidade de concretização<sup>30</sup>.

Nessa ceara, há duas possíveis acepções atribuídas à punibilidade que podem ser levadas em consideração. Uma apresenta a punibilidade como consequência da prática em si, isto é, o sujeito criminoso que faz jus à pena é punível. Ao tempo que se materializa o fato típico, ilícito e culpável, a punibilidade nasce como consequência natural do delito. E há, ainda, a punibilidade considerada como aptidão, capacidade para ser punido<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 300.

<sup>27</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 298.

<sup>28</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 299.

<sup>29</sup> JESUS, Damásio de. **Direito penal**, volume 1: parte geral. 34. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 198.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 721.

<sup>31</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 11. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 662.

No caso concreto, nem sempre a punibilidade é resultado imediato do crime, o direito de punir do Estado chega a surgir, mas se esvai diante da situação real, que pode implicar no impedimento da punibilidade<sup>32</sup>. Exemplos disso estão descritos no rol do art. 107 do Código Penal<sup>33</sup>, como no caso de morte do agente ou sua retratação, se admitida em lei, ou quando ocorre o perdão judicial.

Estas são causas extintivas da punibilidade do agente. Depois de ocorrido o crime, a punibilidade manifesta-se, mas é suprimida em virtude de acontecimentos posteriores.

A punibilidade pode ser frustrada também nas situações em que há causas de exclusão da punibilidade, chamadas também de escusas absolutórias, ou seja, por força de uma característica subjetiva e pessoal do agente, o direito do Estado de punir sequer chega a nascer, restando o agente isento da pena. Exemplo clássico de escusa absolutória se vê no delito de favorecimento pessoal, no art. 348, §2º do Código Penal Brasileiro<sup>34</sup>.

Não se confunde com isso as condições objetivas de punibilidade, que são circunstâncias que fazem o direito de punir ser suspenso até determinado momento ou fica condicionado a certo fato. Nas palavras de Luiz Regis Prado, “as condições objetivas de punibilidade, ao contrário, são acontecimentos futuros e incertos.”<sup>35</sup>. Como exemplo, destaca-se a sentença que decreta a falência em relação aos crimes falimentares, de acordo com o art. 180 da Lei 11.101/2005<sup>36</sup>.

### **2.3 *Iter criminis* e o momento em que o fato se torna punível**

Como dito, a prática do crime tem como consequência a punição do agente, em regra. Contudo, a ação criminosa é formada por vários momentos – desde o instante que o

<sup>32</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 309 *et seq.*

<sup>33</sup> “Art. 107 - Extingue-se a punibilidade:

I - pela morte do agente

II - pela anistia, graça ou indulto;

III - pela retroatividade de lei que não mais considera o fato como criminoso;

IV - pela prescrição, decadência ou preempção;

V - pela renúncia do direito de queixa ou pelo perdão aceito, nos crimes de ação privada;

VI - pela retratação do agente, nos casos em que a lei a admite;

VII - (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

VIII - (Revogado pela Lei nº 11.106, de 2005)

IX - pelo perdão judicial, nos casos previstos em lei.” (Decreto-lei nº 2.848/1940).

<sup>34</sup> “Art. 348. [...] § 2º - Se quem presta o auxílio é ascendente, descendente, cônjuge ou irmão do criminoso, fica isento de pena.” (Decreto-lei nº 2.848/1940).

<sup>35</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 811.

<sup>36</sup> “Art. 180. A sentença que decreta a falência, concede a recuperação judicial ou concede a recuperação extrajudicial de que trata o art. 163 desta Lei é condição objetiva de punibilidade das infrações penais descritas nesta Lei.” (Lei nº 11.101/2005).

agente analisa a pretensão de cometimento do delito até a materialização deste –, e a percepção destes momentos é determinante para verificar a possibilidade de sua punição.

Nessa conjuntura, a doutrina denomina como *iter criminis* o percurso que é realizado pelo sujeito para a concretização do ato criminoso, o qual se inicia na cogitação e se encerra na consumação<sup>37</sup>.

Sobre o assunto, afirma o autor Julio Fabbrini Mirabete<sup>38</sup> que:

Na realização de um crime, há um caminho, um itinerário a percorrer entre o momento da ideia de sua realização até aquele em que ocorre a consumação. A esse caminho se dá o nome de *iter criminis*, que é composto de uma fase interna (cogitação) e de uma fase externa (atos preparatórios, atos de execução e consumação).

De acordo com Eugênio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli<sup>39</sup>, ainda:

Desde que o desígnio criminoso aparece no foro íntimo da pessoa, como um produto da imaginação, até que se opere a consumação do delito, existe um processo, parte do qual não se exterioriza, necessariamente, de maneira a ser observado por algum espectador, excluído o próprio autor. A este processo dá-se o nome de *iter criminis* ou 'caminho do crime', que significa o conjunto de etapas que se sucedem, cronologicamente, no desenvolvimento do delito.

A doutrina é divergente quanto à subdivisão das fases que compõem o *iter criminis*. A maior subdivisão dá azo para melhor compreensão e abrangência dos diversos momentos que podem vir a compor o *iter criminis* no caso concreto.

Por conseguinte, a fase interna, que se passa ainda na psique do indivíduo, é composta pela cogitação, deliberação e resolução. Na cogitação, o sujeito tem a ideia de praticar o crime, é aí que ele constrói o pensamento sobre o fato criminoso. Em seguida, na deliberação, ele sopesa e analisa o que anteriormente imaginou. Ao final da fase interna, na resolução, o agente está determinado a praticar o crime, a passar à próxima fase<sup>40</sup>.

A fase posterior à fase interna se inicia no instante em que o indivíduo começa a materializar aquilo que cogitou e subdivide-se em manifestação, preparação, execução e consumação<sup>41</sup>.

Na manifestação, o agente pratica o primeiro ato de exteriorização do *iter criminis*: a ideia sai da imaginação, quando ele declara sua intenção (resolução).

<sup>37</sup> NUCCI, *op.cit.*, p. 334.

<sup>38</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2006, p. 148.

<sup>39</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Da tentativa** 4. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 13

<sup>40</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 345.

<sup>41</sup> NUCCI, *op.cit.*, p. 334.

A preparação é a fase em que o sujeito começa a atuar efetivamente no sentido de materializar a ideia do crime, ou seja, mais do que somente falar, ele passa a agir, estando, assim, em uma espécie de “limbo” entre as fases interna e externa. Ainda que já faça parte da fase externa, os atos preparatórios não configuram o tipo penal ilícito e culpável, por isso não são, em regra, puníveis.

A execução é o momento em que se exterioriza concretamente aquilo que foi ideado. Os atos executórios são concentrados diretamente no propósito de praticar o delito, de forma inequívoca. Eles formam a descrição do núcleo do tipo penal e abrangem, ainda, as ações imediatamente anteriores a eles, se verificado o dolo do autor.

Por fim, a consumação é etapa que encerra o *iter criminis*, quando o agente já praticou todos os atos descritos no tipo penal<sup>42</sup>.

Importa destacar que a fase interna, por não evidenciar nenhuma exteriorização do pensamento, não é punível<sup>43</sup>, já que ninguém pode ser penalizado por sua imaginação (*cogitationis poenam nemo patitur*), o que será aprofundado em tópico próprio da pesquisa.

Saliente-se, ademais, que só há que se falar em *iter criminis* quando se está diante de uma conduta criminosa dolosa. Neste sentido, conforme Rogério Greco<sup>44</sup>: “Merece ser frisado, finalmente, que o *iter criminis* é um instituto específico para os crimes dolosos, não se falando em caminho do crime quando a conduta do agente for de natureza culposa.”.

Obviamente, os crimes praticados culposamente – isto é, sem que o agente estivesse consciente da prática delituosa – não passam pelo percurso do crime porque, justamente pela imprudência, negligência ou imperícia que caracterizaram a atuação culposa do sujeito, ele não tinha o discernimento necessário para planejar, preparar e finalmente executar o delito.

O momento em que o fato praticado pelo agente se torna punível é, inquestionavelmente, quando este pratica todos os elementos constitutivos de um delito<sup>45</sup>, a não ser que ele evidencie causas particulares que determinam sua inimizabilidade, as chamadas escusas absolutórias, causas objetivas ou causas de extinção da punibilidade, institutos já explicados anteriormente.

Não obstante, para examinar o instante em que o fato pode ser punido, é necessário avaliar não somente a presença dos três elementos da concepção analítica do crime (tipicidade, ilicitude e culpabilidade). Também se deve ir além da observação da existência de

---

<sup>42</sup> NUCCI, *op. cit.*, p. 334 *et seq.*

<sup>43</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 346.

<sup>44</sup> GRECO, *op. cit.*, p. 356.

<sup>45</sup> MIRABETE, *op. cit.*, p. 149.

alguma das situações que isentam o agente da punibilidade. É preciso que se decomponham as ações do agente, a fim de estabelecer o que faz parte da fase de execução do crime e o que foi apenas cogitação ou preparação, haja vista que o Direito Penal Brasileiro só pune o agente pelos atos executórios praticados por ele.

Assim, a fim de embasar o debate acerca dos termos trazidos pela nova lei antiterror brasileira, Lei nº 13.260/16, no que tange aos atos preparatórios, passa-se à minuciar o conteúdo dos atos preparatórios.

## 2.4 Atos preparatórios impuníveis

Explanado todo o caminho feito pelo agente criminoso a fim de consumir o delito, é crucial que se dê enfoque aos atos preparatórios de forma ampla e geral para que se possa introduzir o contorno que se dá a este instituto no crime de terrorismo.

Já estabelecidos na fase externa do *iter criminis*, os atos preparatórios são as ações do agente com intuito de produzir e desenvolver a oportunidade ideal para a prática dos atos executórios<sup>46</sup>.

Claro está, portanto, que, apesar de já fora da fase de cogitação, como visto, os atos preparatórios não são puníveis, em regra, pelo fato de não constituírem o elementar do tipo penal. Em geral, os atos preparatórios não são típicos, ilícitos e culpáveis na mesma medida que o crime que se pretende alcançar com tal preparação.

Como exemplo, segundo Néelson Hungria<sup>47</sup>:

Tício, tendo recebido uma bofetada de Caio, corre a um armeiro, adquire um revólver, carrega-o com seis balas e volta, ato seguido, à procura de seu adversário, que, entretanto, por cautela ou casualmente, já não se acha no local da contenda; Tício, porém, não desistindo de encontrar Caio, vai postar-se, dissimulado atrás de uma moita, junto ao caminho onde ele habitualmente passa, rumo de casa, e ali espera em vão pelo seu inimigo, que, desconfiado, tomou direção diversa. Não se pode conceber uma série de atos mais inequivocadamente reveladores da intenção de matar, embora todos eles sejam meramente preparatórios.

É evidente, então, que a diferenciação entre os atos preparatórios e os atos executórios é essencial para determinar se o agente será punido ou não por sua conduta.

A doutrina diverge quanto aos critérios utilizados para identificar o momento em que a atitude do agente deixa de ser preparatória e passa a ser executória. Em síntese, as duas principais teorias acerca da delimitação destas subfases são a subjetiva e a objetiva, esta sendo

<sup>46</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 346.

<sup>47</sup> HUNGRIA, Néelson. **Comentários ao Código Penal**, volume 1, tomo II: arts. 11 ao 27 – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 79.

dividida, ainda, em mais três teorias: objetivo-formal, objetivo-material e objetivo-individual<sup>48</sup>.

A teoria subjetiva estabelece que na realidade não existe fronteira entre a preparação e a execução do crime. Priorizando a vontade do agente, decreta que em ambas as espécies de atos está presente a ânsia em praticar o delito, o que decorre na punição do agente, independente da espécie de ato por ele praticado. Logo, ainda que o sujeito não chegue a dar início aos atos executórios, se ele se inclina à atividade preparatória, já merece ser punido pelo Direito Penal<sup>49</sup>.

Nucci explica que a teoria objetiva, em sentido amplo, aduz que atos executórios são definitivamente separáveis dos atos preparatórios, tendo em vista que aqueles são determinados pelo início de ações que constituem os elementos típicos do crime. Essa é a teoria adotada pelo Brasil, tanto pelo Código Penal Brasileiro, quanto pela ampla maioria da doutrina pátria<sup>50</sup>.

Corroborando, portanto, com o princípio da segurança jurídica, no sentido em que o sujeito que é processado pelo cometimento de um crime só será condenado se restar provado que praticou atos executórios, ou seja, que verdadeiramente deu início a um comportamento que resultou na lesão do bem jurídico tutelado pelo Direito Penal ou, pelo menos, representou perigo real ao bem.

A teoria objetiva acabou por derivar outras três, como mencionado anteriormente. Inicialmente, tem-se a teoria objetivo-formal, também chamada de teoria da ação típica, formulada pelo alemão Ernst von Beling, que indica que os atos executórios são aqueles que indicam pelo menos o início do que está prescrito no tipo penal<sup>51</sup>.

Explique-se. Para ser identificada como ato executório, a ação do indivíduo deve ter equivalência com pelo menos alguma parte real do núcleo ou núcleos descritos no tipo penal. No bojo da teoria objetivo-formal, surge a teoria da hostilidade ao bem jurídico, defendendo que atos executórios são somente aqueles que violam o bem jurídico, concretizando a ação descrita na normal incriminadora.

Tem-se também a teoria objetivo-material (ou teoria da unidade natural) que concorda com a teoria objetivo-formal no que tange aos atos executórios serem aqueles que atingem a finalidade criminal, descrita na lei penal. Todavia, a teoria objetivo-material abrange um pouco mais o campo dos atos executórios, afirmando que os atos imediatamente

---

<sup>48</sup> GRECO, *op. cit.*, p. 358.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 358-359.

<sup>50</sup> NUCCI, *op. cit.*, p. 336 *et seq.*

<sup>51</sup> NUCCI, *op. cit.*, p. 336.

anteriores ao ato que dá início ao delito também são considerado executórios, de forma que o magistrado deve se utilizar do preceito do “terceiro observador” para fundamentar a sua punição.

O terceiro observador seria a opinião comum, o parecer de alguém que não está envolvido na circunstância, apenas assistindo à cena do crime, ou seja, para julgar se a ação anterior à efetiva prática do crime descrito é ato que merece ser punido, o juiz age como um espectador do fato.

Por fim, a teoria objetivo-individual, denominada também como teoria subjetiva limitada ou teoria do plano do autor e a terceira que provém da teoria objetiva, se diferencia da anterior, objetivo-material, de modo muito sensível.

É que para essa tese, os atos imediatamente anteriores aos atos executórios propriamente ditos também são puníveis, mas, ao invés de se valer do “terceiro observador”, aqui o juiz se utiliza de algo mais concreto: para que tais atos sejam puníveis, deve haver prova das intenções do agente, isto é, o magistrado faz uma análise do plano do autor. Se o sujeito chegou a praticar atos que tinham como objetivo a conclusão do crime pretendido, tais atos serão passíveis de punição.

De acordo com Guilherme de Souza Nucci<sup>52</sup>:

A primeira teoria – objetivo-formal, abrangendo a da hostilidade ao bem jurídico – predominava no Brasil, por ser, em tese, mais segura na averiguação da tentativa. Entretanto, as duas últimas vêm crescendo na prática dos tribunais, especialmente porque, com o aumento da criminalidade, têm melhor servido à análise dos casos concretos, garantindo punição a quem está em vias de atacar o bem jurídico, sendo desnecessário aguardar que tal se realize, desde que se tenha prova efetiva disso.

De fato, é importantíssimo que se aplique a teoria objetivo-individual (atualmente mais aceita e aplicada pela jurisprudência brasileira) para examinar a ocorrência da tentativa.

Isso porque, como já explanado, os atos preparatórios são, em regra, impunes. Saber a linha limítrofe entre o punível e o impunível vai ser preponderante para a verificação da tentativa.

Nas palavras de Luiz Regis Prado<sup>53</sup>:

A tentativa é a realização incompleta do tipo objetivo, que não se realiza por circunstâncias alheias à vontade do agente (art. 14, II, CP). A ação tentada se caracteriza por uma disfunção entre o processo causal e a finalidade que o direcionava. De acordo com a dicção legal há tentativa, quando iniciada a execução do fato punível (tipo objetivo), esse não se consuma por circunstâncias independentes do querer do agente.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 336.

<sup>53</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 507.

Assim fica claro que a tentativa guarda em seu bojo o início da execução propriamente dita. O crime tinha todas as características necessárias para a sua consumação, contudo, uma eventualidade, um acaso que nada tem a ver com o sujeito praticante do delito veio a impedi-lo de realizar o crime por completo.

É dessa forma que dispõe o art. 14, II, do Código Penal<sup>54</sup>.

Nesse contexto, deve estar clara a diferença entre os institutos da tentativa e dos atos preparatórios não puníveis.

Apesar de ambos só existirem num contexto de crime doloso, a tentativa exige o começo da execução de forma clara e evidente para que enseje a sua punição. Dessa forma, comparativamente, a reflexão lógica que se tem sobre tentativa e atos preparatórios é que, enquanto estes não são punidos, tendo em vista que não chegam a lesionar o bem jurídico tutelado pelo Estado quando da elaboração da lei penal, aquela deve ser punida, na medida em que o agente já dá início à efetivação dos núcleos descritos no tipo penal, sendo que, não por sua vontade, os atos não são consumados.

De fato, de uma forma geral é dessa forma que se processa a tentativa e os atos preparatórios no Direito Penal Brasileiro. Contudo, como se verá adiante, a lógica se inverte no caso dos crimes de terrorismo.

No intuito de contextualizar essa questão para a discussão futura, cabe dispor sobre o terrorismo, seu histórico, criminalização e legislação, no Brasil e no mundo.

---

<sup>54</sup> “Art. 14 - Diz-se o crime:

[...]

Tentativa

II - tentado, quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente.

Pena de tentativa

Parágrafo único - Salvo disposição em contrário, pune-se a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços.” (Decreto-lei nº 2.848/1940).

### 3 O TRATAMENTO DO TERRORISMO NO BRASIL, ANTES DA LEI Nº 13.260/16

Depois de expostos conceitos e teorias do Direito Penal pertinentes ao tema que ora se estuda, cumpre analisar a incidência da atividade terrorista no Brasil.

Com isso, pretende-se demonstrar, logo em seguida, a evolução legislativa de combate ao terrorismo, construída a partir da realidade social brasileira e também dos fatos ocorridos em território estrangeiro, atingindo indiretamente a forma de condução desse problema mundial pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros.

Não obstante, antes de adentrar a esfera histórico-legislativa do Brasil, é necessário fazer um introito sobre o terrorismo em geral, visando ambientar o leitor à temática abordada.

O terrorismo, etimologicamente, segundo o Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, significa<sup>55</sup>:

ter-ro-ris-mo

(terror + -ismo)

substantivo masculino

1. Uso deliberado de violência, mortal ou não, contra instituições ou pessoas, como forma de intimidação e tentativa de manipulação com fins políticos, ideológicos ou religiosos (ex.: luta contra o terrorismo).

2. [Por extensão] Sistema de governo por meio de terror ou de medidas violentas.

3. Atitude intencional e geralmente continuada de intimidação (ex.: o funcionário era vítima de terrorismo psicológico no local de trabalho).

Logo se nota que o significado da palavra combina termos como religião, governo, ideologia, pessoas, política, intimidação e violência. Muito disso vem dos recentes atos terroristas que aconteceram no mundo: o que se vê são pessoas com posicionamentos considerados radicais os quais querem impor sua ideologia religiosa e política a todo custo, enxergando aqueles que pensam diferente como inferiores, espécie a ser extinta ou como pessoas a serem usadas tão somente como meio para atingir suas finalidades, para que se possa fazer prevalecer seus posicionamentos.

Neste íterim, é essencial especificar o sentido de terrorismo que será abordado no presente trabalho. Por mais evidente que pareça, é necessário fazê-lo, tendo em vista que, com o passar dos anos, o termo tratado sofreu adaptações, resultando em uma palavra polissêmica, por assim dizer.

Noberto Bobbio<sup>56</sup> traz diferentes acepções para o termo, como:

<sup>55</sup> **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/terrorismo>>. Acesso em: 26 abr 2017.

prática política de quem recorre sistematicamente à violência contra as pessoas ou as coisas provocando o terror;

[...]

instrumento ao qual recorrem determinados grupos para derrubar um Governo acusado de manter-se por meio do terror;

[...]

estratégia escolhida por um grupo ideologicamente homogêneo, que desenvolve sua luta clandestinamente entre o povo para convencê-lo a recorrer a: 2) ações demonstrativas que têm, em primeiro lugar, o papel de "vingar" as vítimas do terror exercido pela autoridade e, em segundo lugar, de "aterrorizar" esta última, mostrando como a capacidade de atingir o centro do poder é o resultado de uma organização sólida e 3) de uma mais ampla possibilidade de ação: através de um número cada vez maior de atentados (veja-se a sua sucessão nos anos de 1878 a 1881 na Rússia) que simboliza o crescimento qualitativo e também quantitativo do movimento revolucionário;

[...]

estratégia a que recorrem grupos de intelectuais, separados das massas, nas quais, na realidade, não confiam e às quais estão organicamente ligados, de modo que a sua ação acaba por caracterizar-se no sentido de uma desconfiança em relação à insurreição, quando faltam condições necessárias para desencadeá-la;

[...]

a condição inicial para a tomada de consciência, que deverá mais tarde chegar a formas mais orgânicas de luta por grupos;

[...]

a única arma à qual pode recorrer quem pensa em subverter a ordem internacional apoiada no chamado "equilíbrio do terror";

[...]

O terrorismo da Palestina é o retrato, tanto de um Estado revolucionário, quanto de uma forma de luta política internacional, que foge aos esquemas clássicos da guerra entre Estados. O fenômeno terrorista em nível internacional passa assim a adquirir uma relevância que não tinha o terror dentro do Estado, porque, enquanto neste último caso o terror não representa senão das possíveis formas de luta, no terrorismo internacional ele constitui, ao contrário, a única saída aberta para os que não se identificam com a estrutura da ordem internacional existente

Débora de Souza de Almeida, em recente obra coletiva sobre o assunto, pontua que, no decorrer dos anos, diferentes fatos foram associados ao termo terrorismo, o que fez com que surgisse uma pluralidade de significados, destacados por vários autores, como se vê<sup>57</sup>:

Desde então, a noção de terrorismo acabou sofrendo vários contornos, sendo, ainda, objeto de divergência. A título de ilustração, o meio acadêmico já compreendeu o terrorismo como: “[...] estratégia de violência para causar terror dentro de um segmento específico de uma determinada sociedade (BASSIOUNI, 1981)14”; “[...] método inspirador de ansiedade por ação repetida, empregado por indivíduos (semi) clandestinos, grupos ou atores estatais, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas (SCHMID e JONGMAN, 1988)15”; “[...] um subconjunto da diplomacia coercitiva quando a violência ou a ameaça de sua utilização está presente para induzir o adversário a rever seus cálculos e concordar com o término mutuamente aceitável do conflito (GEORGE, 1991)16; “[...] violência política em ou contra

<sup>56</sup> BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**, 11. ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 1242 *et seq.*

<sup>57</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 21.

democracias (HEYMAN, 1998)17”; “[...] certamente uma estratégia, e não apenas uma tática ou evento incidental, [...] para propósitos definidos e como principal meio para promover fins políticos (HARMON, 2000)18”; etc.

Isto posto, percebe-se que a palavra “terrorismo” se encaixa em diversos contextos, motivo pelo qual se pretende esclarecer a acepção que melhor identifica o objeto deste trabalho.

Obviamente, não se espera dar uma delimitação precisa e inequívoca sobre o conceito de terrorismo. Mesmo porque ainda é uma questão controversa na doutrina mundial e isso se deve aos contornos desenvolvidos pelos mais diversos fatos aos quais empregaram o nome de terrorismo, a característica terrorista.

Diante disso, tenta-se chegar a um conceito aproximado que, apesar de não refletir de forma cabal o significado do termo, demonstra precisamente o que será debatido no trabalho monográfico.

Portanto, o terrorismo que aqui é tratado pode ser entendido, ordinariamente, como sendo a atitude de um grupo voltado à imposição de seus posicionamentos políticos, ideológicos ou religiosos, de forma agressiva e hostil, que acaba por causar terror na sociedade como um todo, dado que tem grande potencialidade de causar danos graves.

Fala-se sobre a capacidade do terrorismo em atingir a sociedade em geral porque, atualmente, com a enorme expansão da internet e de suas ferramentas, os autores do terrorismo se utilizam dela para potencializar os efeitos dos seus atos. Eles sabem que, por mais que seu arsenal bélico não seja grande o suficiente para devastar uma cidade inteira, por exemplo, o ato de proporções menores será noticiado nos meios televisivos, midiáticos e cibernéticos, causando terror em um número multiplicado de pessoas, obtendo, assim, o resultado desejado<sup>58</sup>.

Mencione-se, ainda, que justamente pela crescente expansão da internet e da influência dos meios digitais no cotidiano da população mundial, vem surgindo uma nova espécie de terrorismo, que se dá sem a utilização de armamento de fogo ou violência física: o ciberterrorismo<sup>59</sup>. Praticado, por exemplo, através da derrubada de serviços de controle de tráfego, atuação de hackers em redes sociais ou até mesmo invasão de sistemas informáticos de Governos de grandes potências mundiais, deve-se atentar que o ciberterrorismo é uma realidade cada vez mais próxima, já que a intenção dos terroristas é atingir a vida, o cotidiano

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 42.

de um determinado grupo da forma que for, contanto que cause pânico e medo suficientes para impor sua força e sua vontade ideológica.

### 3.1 A regulamentação legal do terrorismo no Brasil antes da Lei nº 13.260/16

Elucidada a questão do conceito de terrorismo que aqui se refere, a análise da evolução legislativa presenciada no Brasil no que tange à regulamentação desse crime faz-se imprescindível para compreensão da relevância da Lei 13.260/16.

Em verdade, o Estado brasileiro não é considerado um país com grande probabilidade de acontecimentos terroristas. Conforme relata Jorge Mascarenhas Lasmar<sup>60</sup>, apesar dos sérios problemas internos relacionados ao crime organizado, o Brasil é um país que se orgulha de sua política externa e relações internacionais bastante pacíficas, estando quase no nível mais baixo do Índice Global de Terrorismo<sup>61</sup> (a pontuação do Estado brasileiro é de 2,207 em uma escala de 0 a 10<sup>62</sup>).

Em sua história, são documentados pontuais episódios terroristas e atente-se que este caráter dado a eles é bastante controverso. Como exemplo, cita-se o Atentado do Aeroporto dos Guararapes<sup>63</sup>, o Atentado do Riocentro<sup>64</sup> e o Sequestro dos Uruguaios<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro.** Revista de Sociologia e Política. Vol. 23 No. 53. Curitiba/PR. Mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782015000100047](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047)>. Acesso em: 28 mai 2017.

<sup>61</sup> O Índice Global de Terrorismo, mais conhecido por GTI (referente à sigla da expressão em inglês: *Global Terrorism Index*), é uma tentativa de ordenar, relacionar em uma lista as nações mundiais segundo a atividade terrorista que ocorrem nelas, se utilizando de uma série de fatores associados a ataques terroristas para construir uma imagem explícita do impacto que causam. O GTI é elaborado pelo *Institute for Economics & Peace* e está em sua 2ª edição (2014), apontando o Brasil como 74º colocado, dentre outros 123 países.

<sup>62</sup> GLOBAL TERRORISM INDEX 2015. **Terrorist incidents map.** Disponível em: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 06 abr 2017.

<sup>63</sup> Em 25 de julho de 1966, em plena Ditadura Militar, houve um atentado a bomba no Aeroporto de Guararapes, em Recife/PE, que tinha como alvo o então presidente do Brasil, general Arthur da Costa e Silva, mas que acabou matando dois outros senhores e deixando 12 feridos. A bomba, deixada em uma mala abandonada no aeroporto, teria sido plantada por um militante, com o intuito de atingir o presidente, devido a rivalidade entre a esquerda revolucionária e os militares, que ficava cada vez pior nessa época.

<sup>64</sup> Ao contrário do ocorrido em Recife, o Atentado ao Riocentro foi de autoria militar, mas restou igualmente frustrado, contribuindo ainda mais para a derrocada da Ditadura Militar. Isso porque, na tentativa de atrapalhar o processo de democratização e abertura política, no dia 30 de abril de 1981, a chamada “linha dura” dos militares planejou explodir bombas nos com o intuito de causar pânico e desordem entre o público de um evento de comemoração do Dia do Trabalhador, no Riocentro. Contudo, devido a uma falha de uma das bombas que explodiu antecipadamente, o atentado fracassou, causando a morte de um de seus autores.

<sup>65</sup> O sequestro dos uruguaios ocorreu em novembro de 1978, quando militares uruguaios, com a colaboração de militares brasileiros, em Porto Alegre, sequestraram dois ativistas uruguaios, Lílian Celiberti e Universindo Dias, e seus dois filhos. Contudo, a operação foi descoberta por dois jornalistas brasileiros, quebrando o sigilo e frustrando a operação, o que evitou que os sequestrados fossem mortos. As duas crianças foram entregues, dias depois, aos avós, enquanto o casal Lílian e Universindo, presos e torturados no Brasil, ficou cinco anos nas prisões militares do Uruguai, até a democratização uruguiaia, em 1984, quando foram libertados.

Contudo, tais episódios ocorrerem há mais de 20 anos e realmente tem características diferentes dos eventos terroristas que vêm ocorrendo com tanta frequência nos últimos 16 anos, a contar do Atentado às Torres Gêmeas, em 2001, o que leva a essa indefinição sobre a natureza terrorista ou não desses fatos, havendo autores que afirmam que o Brasil jamais sofreu atentados terroristas<sup>66</sup>.

Dessa forma, o legislador brasileiro nunca se preocupou em demasia com a regulamentação completa e precisa de dispositivos legais destinados a definir, pormenorizar, explorar e, assim, combater o terrorismo, já que essa nunca foi uma realidade para o País.

Não se quer dizer que não existiram leis que tratassem da temática. Ao contrário, o que se verá adiante é que muitos dispositivos normativos tinham a intenção de fazê-lo, contudo, não alcançaram o objetivo.

Mesmo com o aporte necessário, a legislação combatente ao terrorismo só surgiu em 2016. Obviamente, antes disso e até mesmo antes da Constituição Federal de 1988, outras leis tratavam sobre o assunto de forma secundária, junto a outras temáticas, com a segurança nacional ou as organizações criminosas, por exemplo. Logo, ainda que fosse escassa e frágil, o ordenamento jurídico brasileiro contava com alguma proteção contra o terrorismo, antes da promulgação da nova lei mencionada.

Inicialmente, no ano de 1603, ainda quando o Brasil era uma colônia portuguesa, havia a submissão às Ordenações Filipinas, compilação jurídica que considerava crime as ações que se dessem contra o rei ou o Real Estado. Isso, de alguma forma, era inferido na época como uma espécie de terror, podendo ser entendido como a primeira legislação antiterror da história brasileira<sup>67</sup>.

Passados mais de 300 anos e algumas codificações penais sem menção a nada próximo ao terrorismo, em 1921, com a publicação do Decreto 4.269, houve a criminalização do anarquismo, já que o País vivia um momento de ameaça de um terrorismo anarquista<sup>68</sup>. Frente ao texto do decreto, resta clara a intenção do legislador em evitar os ataques e bombardeios, que provocavam terror generalizado, especialmente no art. 6º do referido dispositivo legal<sup>69</sup>.

Em 1935, com a criação da Lei 38, apesar de o legislador não ter tratado diretamente sobre o terrorismo, definiu como crime uma conduta muito similar à terrorista, da

---

<sup>66</sup> LASMAR, *op cit*.

<sup>67</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 139.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>69</sup> Art. 6º Fabricar bombas de dynamite ou de outros explosivos iguaes ou semelhantes, em seus effeitos, aos da dynamite, com o intuito de causar tumulto, alarma, ou desordem, ou de commetter alguns dos crimes indicados no art. 1º ou de auxiliar a sua execução: Pena: prisão cellullar por seis mezes a dous annos.

seguinte forma: “Art. 17. Incitar ou preparar atentado contra pessoa ou bens, por motivos doutrinários, políticos ou religiosos. Pena - De 1 a 3 anos de prisão celular.”<sup>70</sup>.

Poucos anos depois, em 16 de maio de 1938, foi editada a Lei Constitucional nº 1, responsável por fazer a emenda ao art. 122, nº 13 da Constituição outorgada de 1937, que dispunha os casos nos quais seria aplicada a pena de morte. Dentre eles, estava a alínea “h”, declarando que a pena de morte seria executada a quem “atentar contra a segurança do Estado praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror.”<sup>71</sup>. Finalmente, estava-se diante da primeira norma que trazia o termo “terror” de forma expressa em seu texto<sup>72</sup>.

No mesmo ano, também houve o Decreto-lei nº 431, definindo como crime passível de pena de morte, no artigo 2º, 8º<sup>73</sup>, a prática de devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou a suscitar terror, com o fim de atentar contra a segurança do Estado.

Todavia, em 1953, o Decreto-lei nº 431 foi revogado pela Lei 1.802/53, a qual tinha como objetivo definir os crimes contra o Estado e a Ordem Social<sup>74</sup>, e igualmente continha o termo “terror” e ações similares àquelas praticadas por terroristas, estampados no artigo 16º<sup>75</sup>, porém sem defini-lo.

Na vigência da Constituição outorgada de 1967, durante a Ditadura Militar, promoveu-se à criminalização do terrorismo, por meio do Decreto-lei 314, em seu artigo 25º<sup>76</sup>, considerado uma cláusula aberta, tendo em vista que não definia o terrorismo, tão somente o criminalizava<sup>77</sup>.

<sup>70</sup> BRASIL. Lei 38, de 4 de abril de 1935. **Define crimes contra a ordem política e social**. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=47634&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 11 abr 2017.

<sup>71</sup> BRASIL. Lei Constitucional nº 1, de 16 de maio de 1938, **Emenda ao art. 122, nº 13 da Constituição**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1930-1939/leiconstitucional-1-16-maio-1938-373574-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 abr 2017.

<sup>72</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 141.

<sup>73</sup> Art. 2º Caberá pena de morte nos seguintes crimes: (...) 8) praticar devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror, com o fim de atentar contra a segurança do Estado e a estrutura das instituições;

<sup>74</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 142.

<sup>75</sup> Art. 16. Fabricar, ter sob a sua guarda ou à sua disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar transporte por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis como instrumento de destruição ou terror, tudo em quantidade e mais condições indicativas de intenção criminosa. Pena: - reclusão de 1 a 4 anos.

<sup>76</sup> Art. 25. Praticar massacre, devastação, saque, roubo, seqüestro, incêndio ou depredação, atentado pessoal, ato de sabotagem ou terrorismo; impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais administrados pelo Estado ou mediante concessão ou autorização: Pena - reclusão, de 2 a 6 anos.

<sup>77</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 143.

Já em 1969, quando o Brasil ainda vivia tempos ditatoriais, sob os ditames do Ato Institucional nº 5, foi editado o Decreto-lei nº 898, que buscava tipificar o terrorismo, sem sucesso mais uma vez<sup>78</sup>. Os artigos 28 e 46<sup>79</sup> traziam atos congêneres às práticas terroristas e até mesmo o termo “terrorismo”, mas não o conceituavam de forma clara.

Anos depois, em 1978, a Lei nº 6.620 (Lei de Segurança Nacional) veio no intuito de tipificar o terrorismo. Entretanto, não muito diferente do Decreto-lei nº 898, houve apenas a inclusão da finalidade atentatória à Segurança Nacional quando do enquadramento do tipo<sup>80</sup>.

Neste momento, relevante destacar que, após vários diplomas normativos estamparem em seus artigos os nomes “terror” ou “terrorismo”, nenhum deles, até então, tinha conseguido definir e delimitar de forma satisfatória o que seriam estes termos<sup>81</sup>, desprezando o princípio da taxatividade<sup>82</sup>.

É o caso da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, Lei de Segurança Nacional, que traz a penalização de atos terroristas, no artigo 20<sup>83</sup>, junto a tantos outros núcleos. Em outras palavras, ainda que verse sobre a prática de atos terroristas e a pena cominada a ela, a referida norma não elucida nada sobre o terrorismo, seguia a limitação da menção do termo sem aclará-lo, recebendo críticas por sua imprecisão e violando mais uma vez o princípio da taxatividade<sup>84</sup>.

Não houve a preocupação em definir, explicar ou tratar individualmente do delito. A lei define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelecendo seu processo e julgamento, de forma genérica, pois, apesar de as condutas serem das mais variadas, o dispositivo não comporta o detalhamento de cada uma de forma satisfatória.

---

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>79</sup> Art. 28. Devastar, saquear, assaltar, roubar, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal, ato de massacre, sabotagem ou terrorismo: Pena: reclusão, de 12 a 30 anos. Parágrafo único. Se, da prática do ato, resultar morte: Pena: prisão perpétua, em grau mínimo, e morte, em grau máximo. (...) Art. 46. Importar, fabricar, ter em depósito ou sob sua guarda, comprar, vender, doar ou ceder, transportar ou trazer consigo armas de fogo ou engenhos privativos das Forças Armadas ou quaisquer instrumentos de destruição ou terror, sem permissão da autoridade competente: Pena: reclusão, de 5 a 10 anos.

<sup>80</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 145.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>82</sup> O princípio da taxatividade, consequência direta do princípio da reserva legal, visa estabelecer limites legais para a atuação do julgador, isto é, no momento da aplicação da lei no caso concreto, deve o juiz se ater aos limites em que a lei foi elaborada, objetivando a garantia da igualdade, com o impedimento de abusos do poder punitivo por parte do juiz. Dessa forma, a lei penal deve ser editada da forma mais clara, exata e precisa possível, evitando a proposição de termos indeterminados e vagos, que podem gerar uma interpretação demasiadamente ampla pelo julgador.

<sup>83</sup> Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo.

<sup>84</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 145.

Destaque-se ainda que, à época em que a Lei 7.170/83 regia o crime de terrorismo, a penalização da tentativa se dava na fração de um a dois terços da pena cominada ao crime consumado, nada se falando sobre a questão dos atos preparatórios, sendo, portanto, considerados impuníveis, via de regra.

Em 1988, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), atual Carta Magna brasileira, a qual faz menção ao terrorismo em dois de seus dispositivos. Primeiramente, no artigo 4º, quando informa os princípios das relações internacionais do Brasil, ao declarar o repúdio ao terrorismo<sup>85</sup>.

Adiante, dispõe no artigo 5º – referente a alguns dos direitos e garantias fundamentais do cidadão – sobre características do terrorismo que o colocam no patamar dos crimes mais gravosos, como os hediondos. É que o terrorismo também é inafiançável e insuscetível de graça ou anistia<sup>86</sup>.

Como se vê, evidente que a Constituição também não se ocupou em definir o terrorismo. Assim mesmo, vê-se a preocupação do Poder Constituinte brasileiro em manifestar a clara discórdia que tem em relação às práticas terroristas, bem como em assegurar um tratamento mais rígido ao criminoso terrorista.

No julgamento do pedido de extradição nº 855 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ministro Celso de Mello<sup>87</sup> expôs que:

O repúdio ao terrorismo: um compromisso ético-jurídico assumido pelo Brasil, quer em face de sua própria Constituição, quer perante a comunidade internacional. Os atos delituosos de natureza terrorista, considerados os parâmetros consagrados pela vigente CF, não se subsumem à noção de criminalidade política, pois a Lei Fundamental proclamou o repúdio ao terrorismo como um dos princípios essenciais que devem reger o Estado brasileiro em suas relações internacionais (CF, art. 4º, VIII), além de haver qualificado o terrorismo, para efeito de repressão interna, como crime equiparável aos delitos hediondos, o que o expõe, sob tal perspectiva, a tratamento jurídico impregnado de máximo rigor, tornando-o inafiançável e insuscetível da clemência soberana do Estado e reduzindo-o, ainda, à dimensão ordinária dos crimes meramente comuns (CF, art. 5º, XLIII). A CF, presentes tais vetores interpretativos (CF, art. 4º, VIII, e art. 5º, XLIII), não autoriza que se outorgue, às práticas delituosas de caráter terrorista, o mesmo tratamento benigno dispensado ao autor de crimes políticos ou de opinião, impedindo, desse modo, que se venha a estabelecer, em torno do terrorista, um inadmissível círculo de proteção que o faça imune ao poder extradicional do Estado brasileiro, notadamente se se tiver em consideração a relevantíssima circunstância de que a Assembleia Nacional Constituinte formulou um claro e inequívoco juízo de desvalor em relação a

<sup>85</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

<sup>86</sup> Art. 5º. [...] XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

<sup>87</sup> MELLO, Celso de. LEGISLAÇÃO ANOTADA. **A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=17>>. Acesso em: 29 abr 2017.

quaisquer atos delituosos revestidos de índole terrorista, a estes não reconhecendo a dignidade de que muitas vezes se acha impregnada a prática da criminalidade política. [Ext 855, rel. min. Celso de Mello, j. 26-8-2004, P, DJ de 1º-7-2005.].

Dessa forma, quando da elaboração das normas constitucionais, foi destinada especial atenção ao terrorismo. Com isso, a Carta Magna criou a base constitucional necessária para a criação de normas infraconstitucionais que protegessem o Estado, no sentido de afastar e suprimir qualquer ação terrorista que porventura vier a ocorrer em território brasileiro.

Adiante, sendo equiparado a crime hediondo, poderia se pensar que a Lei nº 8.072/90 enfim definiria o terrorismo. Porém, não o fez. Replicou a Constituição Federal em seu artigo 2º<sup>88</sup>, declarando que o terrorismo é insuscetível de anistia, graça, indulto e fiança. Além disso, acrescentou o inciso V ao artigo 83<sup>89</sup> do Código Penal Brasileiro, estabelecendo que aquele que for condenado por terrorismo deverá cumprir mais de dois terços da pena – quando não for reincidente específico em crimes dessa natureza – para ter direito ao livramento condicional. Por fim, estabeleceu a pena de 3 a 6 anos de reclusão para o crime descrito no artigo 288<sup>90</sup> do Código Penal, quando se tratar de terrorismo<sup>91</sup>.

A Lei nº 10.744/2003, primeira lei que dispunha sobre terrorismo depois do atentado de 11 de setembro, ocorrido nos Estados Unidos em 2001, convertendo a medida provisória nº 126, ambas do ano de 2003, versava sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Esta foi mais uma lei que não conseguiu definir o terrorismo, apesar de ter tentado de forma mais expressa. No artigo 1º, §4º, tem-se que “entende-se por ato terrorista qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional”<sup>92</sup>. Contudo, sabe-se que o ato terrorista pode ser bem mais complexo do que traz esta definição.

<sup>88</sup> Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II – fiança.

<sup>89</sup> Art. 83 - O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que: (...) V - cumpridos mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e terrorismo, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza.

<sup>90</sup> Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

<sup>91</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 146.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 147.

A Lei de Organizações Criminosas, Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2014, era aplicada às organizações terroristas, como se pode ver no art. 1º, §2º, II<sup>93</sup>, onde há clara menção da aplicação da lei às organizações terroristas e se refere não só aos grupos, mas também aos atos terroristas<sup>94</sup>, contudo, ainda não sustentava os meios legais de enfrentamento do terrorismo da forma necessária.

### 3.2 Os tratados internacionais ratificados pelo Brasil

Como se viu, ainda que não pudesse contar com uma legislação interna robusta de resistência ao terrorismo, o Brasil tinha como suporte e forma de proteção os tratados internacionais antiterrorismo dos quais é signatário.

Logo, não há como olvidar que estes dispositivos compõem o ordenamento jurídico brasileiro e, por muito tempo, foram os principais meios de enfrentamento ao terrorismo.

De acordo com Jorge Mascarenhas Lasmar<sup>95</sup>:

É importante destacarmos ainda que tanto os tratados internacionais relacionados ao combate ao terrorismo ratificados pelo Brasil quanto as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e outras organizações internacionais, tecnicamente também integram formalmente nossa legislação doméstica. De fato, o Brasil ratificou pelo menos 15 convenções e protocolos internacionais de combate ao terrorismo. São eles: Convenção Relativas às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos; Convenção contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil; Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (com reserva ao parágrafo 1 do artigo 20); Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Interamericana Contra o Terrorismo; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental. Ademais, o Brasil assinou, em 13 de abril de

<sup>93</sup> Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado. § 2º Esta Lei se aplica também: II - às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional.

<sup>94</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 149.

<sup>95</sup> LASMAR, *op. cit.*

2005, a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, mas ainda não a ratificou.

A introdução desses dispositivos no Direito brasileiro foi essencial para demonstrar à comunidade internacional o repúdio ao terrorismo pelo Estado brasileiro e para fortalecer a frágil legislação interna.

Diante disso, resta clara a grande relevância e influência desses tratados e convenções contra a atividade terrorista, que foram incorporados através de Decretos, atos administrativos de natureza infralegal, também de grande valia, como se verá a seguir.

### 3.3 As medidas infralegais como instrumentos de repressão do terrorismo

Proveitoso aludir sobre algumas medidas infralegais de repressão ao terrorismo que se conhece.

Naturalmente, além da legislação interna e dos tratados e convenções internacionais que servem de base legal para adoção de meios de repressão e prevenção ao terrorismo, também foram editadas outros instrumentos que visam a auxiliar nessa função.

Exemplos de um tipo de medida infralegal são as que tentam inibir o financiamento do terrorismo. É sabido que o crime em questão exige grande aporte monetário para a sua execução. Mais ainda quando se fala em atos de grupos terroristas organizados, em ações de alto grau de coordenação, com o uso de armas, bombas, dispositivos eletrônicos, etc.

Com isso, é frequente o apoio e patrocínio dispensado às organizações terroristas por milionários, para financiar os delitos liderados por tais grupos. Portanto, houve a necessidade de enfrentar este financiamento ao terrorismo, para reprimir os atentados e suas consequências.

É patente a presença de normas deste cunho nas legislações alienígenas, como se poderá comprovar adiante, assim como o Estado brasileiro, mesmo antes da promulgação da Lei Antiterror, contava com medidas infralegais de repressão ao financiamento do terrorismo e continua a contar com elas, haja vista a necessidade desse suporte<sup>96</sup>.

De caráter administrativo, por exemplo, pode-se indicar a Circular nº 3.461, de 2009<sup>97</sup>, de autoria do Banco Central do Brasil, que continua vigente até o presente momento.

<sup>96</sup> CARVALHO, André Castro; FIGUEIROA, Caio Cesar. **Consultor Jurídico**. Lei Antiterrorismo não é suficiente para combater o terrorismo no Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-15/lei-antiterrorismo-nao-suficiente-combater-terrorismo>>. Acesso em: 04 mai 2017.

<sup>97</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular Nº 3.461. **Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Disponível em:

Tal circular faz referência à Lei nº 9.613/98, que, quando da edição da circular, dispunha sobre o terrorismo e seu financiamento.

Os artigos 3º<sup>98</sup>, 13º<sup>99</sup> e 18-A<sup>100</sup> determinam medidas a serem tomadas para reprimir práticas ligadas ao financiamento do terrorismo: identificação de operações ou serviços financeiros que demonstrem risco de financiamento ao crime, comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras de serviços e operação relacionadas a pessoas que tenham perpetrado atos terroristas ou intentado fazê-lo ou de qualquer ato suspeito de financiamento ao terrorismo, etc.

Há ainda outra circular do Banco Central neste sentido, a Circular nº 3.780, de 21 de janeiro de 2016<sup>101</sup>, que resolve:

Art. 1º As instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem observar o disposto nesta Circular para fins de cumprimento da Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Parágrafo único. Os procedimentos previstos nesta Circular se aplicam ao cumprimento de ordens judiciais relativas às ações de indisponibilidade mencionadas no caput em decorrência de resoluções do CSNU, de demandas de cooperação jurídica internacional advindas de outras jurisdições em conformidade com a legislação nacional vigente, bem como de decisões condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas e demais previsões legais.

Imperioso destacar também as resoluções publicadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), que trazem determinações e diligências de variadas espécies. Sendo o

---

<[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachment/s/47555/Circ\\_3461\\_v5\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachment/s/47555/Circ_3461_v5_P.pdf)>. Acesso em: 04 mai 2017.

<sup>98</sup> Art. 3º, parágrafo único. Admite-se o desenvolvimento de procedimento interno destinado à identificação de operações ou serviços financeiros eventuais que apresentem baixo risco de utilização para lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo, para os quais é dispensada a exigência de obtenção das informações cadastrais de clientes, ressalvado o cumprimento do disposto nos demais artigos desta circular.

<sup>99</sup> Art. 13. As instituições de que trata o art. 1º devem comunicar ao Coaf, na forma determinada pelo Banco Central do Brasil: (...) III - as operações realizadas ou os serviços prestados, qualquer que seja o valor, a pessoas que reconhecidamente tenham perpetrado ou intentado perpetrar atos terroristas ou neles participado ou facilitado o seu cometimento, bem como a existência de recursos pertencentes ou por eles controlados direta ou indiretamente; IV - os atos suspeitos de financiamento do terrorismo.

<sup>100</sup> Art. 18-A. (...) § 2º O disposto neste artigo se aplica ao cumprimento de ordens judiciais relativas às ações de indisponibilidade mencionadas no caput em decorrência de resoluções do CSNU, de demandas de cooperação jurídica internacional advindas de outras jurisdições em conformidade com a legislação nacional vigente, bem como de decisões condenatórias relacionadas à prática de atos terroristas e demais previsões legais.

<sup>101</sup> BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular Nº 3.780. **Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil no cumprimento da Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).** Disponível em:

<[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50141/Circ\\_3780\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50141/Circ_3780_v1_O.pdf)>. Acesso em: 04 mai 2017.

Brasil um dos Estados-membro do referido organismo, cabe a ele implementar as decisões referentes às resoluções no país<sup>102</sup>, medidas administrativas infralegais, contra o terrorismo.

É o caso da Resolução nº 1.526, de 30 de janeiro de 2004, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que altera o regime de sanções à organização Al-Qaeda e ao Talibã, executada no Brasil por meio do Decreto nº 5.158 de 27 de julho de 2004.

Por fim, convém citar também a Política de Defesa Nacional<sup>103</sup>, documento destinado a determinar ações necessárias à defesa do país contra ameaças externas, dentre elas, o terrorismo. O dispositivo em comento também foi efetivado através de decreto – Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 –, medida infralegal de natureza administrativa.

Assim, percebe-se que o Estado brasileiro teve leis que discorriam sobre o terrorismo superficialmente, além de ser signatário de diversos instrumentos internacionais de grande importância no processo antiterrorismo, bem como contava com providências infralegais que convergiam no sentido de evitar o terror.

Entretanto, diante de todo desenvolvimento legislativo explanado, fica claro que, ainda que tenha havido um progresso considerável no tratamento do terrorismo com o passar dos anos, a necessidade de uma legislação específica era indiscutível. Mesmo porque essa é a tendência mundial.

A globalização do medo gera consequências nos mais diversos territórios<sup>104</sup>, até naqueles que nunca presenciaram atos terroristas. Neste sentido, todas as nações, independentemente do grau de terrorismo que lhes atinge, deveriam preocupar-se com o assunto.

Com isso, antes de adentrar na legislação brasileira afeta ao repúdio ao terrorismo, convém examinar as legislações de outros países, realizando um estudo do Direito Comparado.

---

<sup>102</sup> CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Lex Magister**. O Combate ao Terrorismo no Âmbito das Nações Unidas: o Sistema de Sanções Direcionadas a Indivíduos, as Garantias Procedimentais do Due Process of Law e os Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_24070496\\_O\\_COMBATE\\_AO\\_TERRORISMO\\_NO\\_AMBITO\\_D\\_AS\\_NACOES\\_UNIDAS](http://www.editoramagister.com/doutrina_24070496_O_COMBATE_AO_TERRORISMO_NO_AMBITO_D_AS_NACOES_UNIDAS)>. Acesso em: 04 mai 2017.

<sup>103</sup> BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)>. Acesso em: 04 mai 2017.

<sup>104</sup> ALMEIDA, *op cit*, p. 56.

#### 4 O TERRORISMO NO DIREITO COMPARADO E A LEGISLAÇÃO ANTITERROR ESTRANGEIRA

A onda de ataques terroristas que ocorreu nos últimos anos, com destaque aos atentados ao *World Trade Center*, também conhecido como Torres Gêmeas, em Nova Iorque, e ao Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, na Virgínia, em 11 de setembro de 2001; aos ocorridos na França, em 2015 e 2016 (ataque ao jornal francês "Charlie Hebdo", bombas e tiroteios em bares de Paris e atropelamentos durante a comemoração do Dia da Bastilha, em Nice); ao tiroteio ocorrido em Munique, na Alemanha, em 22 de julho de 2016; e, mais recentemente, ao atropelamento e esfaqueamento de pessoas em Londres, em 3 de junho de 2017, fizeram com que o medo do terrorismo se tornasse um sentimento diário em grande parte do mundo.

Aqui cabe fazer uma consideração que passa despercebida por muitos, em virtude da atenção dada a alguns países em detrimento de outros: desde o emblemático "11 de setembro", diversos ataques terroristas fizeram milhares de vítimas em países da África e do Oriente Médio. Prova disso é que os cinco países com maior incidência de terrorismo no mundo são Iraque, Afeganistão, Nigéria, Paquistão e Síria<sup>105</sup>. Por razões obscuras, estas tragédias não são noticiadas com tanto alarde e enfoque quanto as já mencionadas.

Indiscutivelmente, as nações que ali vivem são as que mais sofrem com os atos terroristas, seja porque muitos terroristas provêm delas – e, devido a um sentimento de vingança dos países atingidos, é frequente que ocorram ataques "contra terroristas" no território destes Estados –, seja porque cada país sofre com guerras civis internas infundáveis, as quais tem cunho iminente terrorista.

Logo, registre-se que, ainda que a mídia não se ocupe em dar a visibilidade merecida a essas tragédias, é sabido que a população desses lugares são as grandes vítimas do terrorismo.

Com isso, buscando fazer um estudo do Direito Comparado, pretende-se analisar como as legislações de outros países, afetados em diferentes graus, lidam com o terrorismo. Importante frisar que a escolha destes países foi realizada com o intuito de conhecer as diferentes maneiras que se dá o tratamento dispensado ao terrorismo em nações que possuem

---

<sup>105</sup> GLOBAL TERRORISM INDEX 2015. **Terrorist incidents map**. Disponível em: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 11 abr 2017

disparidades sociais, econômicas, religiosas, culturais e, sobretudo, diferentes experiências com o terrorismo.

#### 4.1 O histórico dos Estados Unidos e a legislação estadunidense

Os Estados Unidos da América (EUA) são, seguramente, o país do continente americano que mais sofreu – e ainda sofre – com o terror. Seu poderio político-econômico o faz tornar-se alvo de grupos terroristas, dado que ataques ali praticados geram repercussões estratosféricas e, como já foi examinado, a intenção destes grupos é justamente provocar medo generalizado.

Portanto, ao conseguir abalar de alguma forma o Estado americano, os terroristas conseguem evidenciar uma fragilidade na maior potência mundial diante de suas ações, deixando a população insegura e em pânico.

Logo, sendo de conhecimento geral que os Estados Unidos sempre foram o destino deste tipo de ataque, relembremos, a seguir, alguns episódios neste sentido, com o intuito de informar e contextualizar a conduta das autoridades norte-americanas ao tratar do assunto.

Ainda no século XIX, mais precisamente no ano de 1886, foi noticiado um caso dotado de feição terrorista, ocorrido em uma passeata de sindicalistas em Chicago, quando uma bomba, que teria sido implantada por anarquistas, explodiu, deixando dezenas de feridos e 11 pessoas mortas<sup>106</sup>.

Em setembro e outubro de 1910, dois atentados aconteceram nos estados de Nova Iorque e da Califórnia. Ambos envolveram a explosão de bombas, sendo que o primeiro deixou 30 pessoas mortas e centenas de feridos, em *Wall Street*, não tendo havido a condenação de nenhum suspeito; enquanto o segundo, resultando em 20 mortos, aconteceu na redação do jornal *Los Angeles Times* e, à época, dois sindicalistas foram condenados pela autoria da referida explosão.

Em 1975, 11 pessoas foram mortas e 75 feridas, em virtude da explosão de uma bomba no aeroporto de *La Guardia*, em Nova Iorque, em mais um atentado registrado como terrorista, não tendo sido identificado o autor da explosão.

---

<sup>106</sup> MERIEVERTON, Robson. Os principais atentados terroristas que já afetaram os Estados Unidos. **Estudo Prático**. 27 jun 2016. Disponível em: <<http://www.estudopratico.com.br/os-principais-atentados-terroristas-que-ja-afetaram-os-estados-unidos/>>. Acesso em: 28 abr 2017.

Ressalte-se, ainda, que o ataque às Torres Gêmeas em 2001 não foi o primeiro atentado sofrido pelos prédios. Em 16 de fevereiro de 1993, explosivos mataram seis pessoas e feriram mais de mil ali. A autoria foi atribuída a quatro homens árabes.

Poucos anos depois, em 1995, a explosão de uma bomba, novamente, matou cerca de 170 pessoas e feriu outras centenas em um edifício do serviço público americano, em *Oklahoma City*.

Em 11 de setembro de 2001, ocorreu um dos atentados terroristas que mais impactou o mundo, tendo sido considerado um dos piores que já atingiu os Estados Unidos, dois aviões foram sequestrados por terroristas pertencentes ao grupo denominado “Al Qaeda”, tendo se chocado contra os edifícios do *World Trade Center*, em Nova Iorque. Simultaneamente, outro avião sequestrado atingiu o Pentágono, em Washington. Neste dia, aproximadamente três mil pessoas morreram, inclusive os 227 civis e os 19 sequestradores que estavam nas aeronaves.

Depois do ano de 2001, o Estado norte-americano enrijeceu fortemente o combate ao terrorismo. Contudo, não foi o suficiente para cessar os ataques ao País.

O major e psiquiatra do exército, Nidal Hasan, filho de imigrantes palestinos, entrou na base militar de *Fort Hood*, localizada no Texas, e matou 13 pessoas, deixando 20 feridas, em 5 de novembro de 2009. Ele foi acusado da autoria dos ataques e chegou a afirmar que teria o feito por razões religiosas e em defesa do Islã.

Em 15 de abril de 2013, em uma famosa maratona que acontece periodicamente em Boston, duas bombas caseiras foram detonadas. O resultado foi a morte de três pessoas, tendo mais de 260 ficado feridas. Os autores foram os irmãos chechenos Dzhokhar e Tamerlan Tsarnaev.

Posteriormente, em dezembro de 2015, um cidadão paquistanês e sua esposa norte-americana mataram 14 pessoas a tiros em uma conferência para pessoas com necessidades especiais, ocorrida em San Bernardino.

E, recentemente, no dia 12 de junho de 2016, o americano, Omar Mateen, filho de afegãos, entrou armado na boate *Pulse*, em Orlando, e matou 49 pessoas, tendo sido morto pela polícia logo em seguida<sup>107</sup>.

Dessa forma, com a enorme dimensão que se deu ao ataque terrorista ocorrido contra os Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, o governo americano passou a dar

---

<sup>107</sup> Ataques terroristas nos EUA não têm cidadãos de países vetados por Trump. **O GLOBO**, 30 jan 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-nos-eua-nao-tem-cidadaos-de-paises-vetados-por-trump-20845920#ixzz4ebta5eMP>>. Acesso em: 28 abr 2017.

tratamento cada vez mais rigoroso ao terrorismo, além de responder aos ataques com mais ataques.

Assim, dias após o “11 de Setembro”, foi publicado um instrumento legislativo denominado *USA Patriot Act*<sup>108</sup>. O dispositivo dava maior abertura para a atuação estatal diante do terrorismo<sup>109</sup>.

O *USA Patriot Act*<sup>110</sup> é dividido em títulos, os quais são subdivididos em seções. Inicialmente, disponibiliza fundos monetários específicos para gastos com o combate ao terrorismo, aumentando o financiamento para o apoio técnico, organizacional e tático. Autoriza a interceptação telefônica e eletrônica, de comunicações relativas ao terrorismo e a fraudes informáticas, bem como o compartilhamento de informações investigativas.

Nos dispositivos seguintes, demonstra a preocupação com o crime de lavagem de dinheiro, corrupção e outros realizados por estrangeiros; propõe a cooperação internacional em investigação de lavagem de dinheiro, crimes financeiros e finanças dos grupos terroristas; trata da integração automatizada de um sistema de identificação para portos de entrada e postos consulares, além de um histórico no registo penal dos requerentes de visto e requerentes de admissão para entrada nos Estados Unidos.

Chega, ainda, a definir termos correlatos ao terrorismo; relata sobre recursos e sobre *habeas corpus* nos casos de detenção de suspeitos de terrorismo e acerca do programa de monitoramento de estudantes estrangeiros; impõe remoção de óbices à investigação do terrorismo; e concede benesses a funcionários americanos que trabalham diretamente contra o terrorismo.

Por fim, promove o fortalecimento das leis penais antiterroristas, impondo sanções a conspirações terroristas e já adiantando a prevenção contra o ciberterrorismo. Além disso, dispõe uma série de formas para aprimorar o setor de inteligência responsável por conter ameaças terroristas.

Contudo, o *USA Patriot Act* é considerado um conjunto de normas de emergência, mesmo porque tem caráter bastante polêmico, com práticas consideradas abusivas e inconstitucionais. Portanto, passou por diversas prorrogações em sua vigência, tanto durante o governo de George Bush, quanto no de Barack Obama, levando o Congresso Americano a

---

<sup>108</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Interrupt and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. **USA Department’s of Justice**. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>. Acesso em 11 abr 2017.

<sup>109</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 110.

<sup>110</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Interrupt and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. **USA Department’s of Justice**. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>. Acesso em 11 abr 2017.

deliberar e promulgar um novo instrumento legislativo, menos aguerrido, buscando não desrespeitar direitos humanos básicos e garantias constitucionais, mas seguindo com o intuito de proteger e assegurar os cidadãos americanos contra o terrorismo. Trata-se do *USA Freedom Act*, aprovado em 2 de junho de 2015, que revogou o *USA Patriot Act*<sup>111</sup>.

O novo conjunto de normas é uma versão mais constitucionalista da lei anterior, no sentido de limitar (ainda que brandamente) a atuação do governo quando da investigação a suspeitos de terrorismo, com o intuito de respeitar garantias previstas na Constituição dos EUA.

Entretanto, ainda que tenha revogado o *USA Patriot Act*, o *USA Freedom Act* replicou muitas das disposições da legislação anterior<sup>112</sup>. Isso porque as autoridades americanas continuaram a priorizar a repressão do terrorismo em detrimento de eventuais afrontas à Constituição.

Isso deixa evidente a preocupação dos Estados Unidos em alinhar as mais variadas ações que podem ser tipificadas como terrorismo, de forma a facilitar o combate a elas. Esta é uma maneira notável de proteger a nação, por mais que tenha que ser seriamente avaliada, visto que dispõe de medidas delicadas, no tocante às garantias individuais, como já mencionado.

Ainda assim, apesar de uma aparente legislação antiterror satisfatória e completa, há quem diga que o legislador norteamericano elaborou textos vagos e abrangentes<sup>113</sup> justamente com o intuito de inserir no contexto terrorista quaisquer ameaças, com base na conveniência das autoridades, acabando por abrir margem para restrição de liberdades individuais e movimentos sociais<sup>114</sup>.

Assim mesmo, por mais que exista esta interpretação e não sendo ela de todo incoerente, a realidade é que a legislação antiterror estadunidense se apresenta de forma imensamente mais completa que a brasileira. Isso porque, como se viu, traz conceituações, explicações, mecanismos de investigação, prevenção e repressão, institutos e determinações administrativas e judiciais variadas, demonstrando maior capacidade para conter as práticas

<sup>111</sup> MAGALHÃES, Naiane Freire de. Elementos de investigação do terrorismo no âmbito do Direito Comparado: garantias x eficácia. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 24, n° 287, out. 2016.

<sup>112</sup> Uniting And Strengthening America By Fulfilling Rights And Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act Of 2015 (USA FREEDOM ACT). Public Law No: 114-23. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>>. Acesso em: 05 mai 2017.

<sup>113</sup> USA PATRIOT ACT: AN ATTACK TO ALL OUR RIGHTS. **Justice**, n° 28, jan. 2002. Disponível em: <<https://www.socialistalternative.org/911-and-the-war-on-terror/usa-patriot-act-attack-to-all-our-rights/>>. Acesso em: 06 mai 2017.

<sup>114</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 112.

terroristas, ainda que não se revele plenamente eficaz, tendo em vista o caráter imprevisível do terrorismo, seja qual for a forma que ele se materializa.

Mesmo assim, muitas vezes a resposta dada pelo governo americano não é jurídica, mas política. São frequentes os ataques bélicos liderados pelos Estados Unidos que tem como destino Afeganistão, Iraque, Israel, Paquistão, Iemen, Líbia, Síria e Estado Islâmico. A justificativa dos Estados Unidos para a enorme quantidade de soldados e tanques americanos ali presentes, mísseis enviados, violência contra a população local e demais componentes de guerra, é a defesa do seu país.

Isto é, os Estados Unidos causam milhares de mortes de nacionais da região do Oriente Médio e África, utilizando como escusa os ataques terroristas que sofreram, afirmando que sua postura nada mais é que uma forma de proteção do seu país e dos demais que também vivem sob a ameaça velada de terroristas.

Corroborando com este entendimento, afirma Zaffaroni<sup>115</sup>:

“No 11 de setembro de 2001, esse sistema penal encontrou um *inimigo* de certa substância no chamado *terrorismo*. Ao mesmo tempo, tomou emprestada a *prevenção* do discurso penal legitimante e pretendeu apresentar a guerra contra o Iraque como *preventiva*. Como nunca antes, fica evidente a identidade do poder bélico com o poder punitivo na busca desesperada do inimigo. (...) A nova emergência pretende justificar exigências internacionais de adoção de legislação penal e processual penal autoritária em todos os países do mundo. A necessidade de defender-se, *por certo não mais dos atos concretos de homicídio em massa e indiscriminados*, mas sim do nebuloso *terrorismo*, legitima não apenas as guerras preventivas de intervenção unilateral como também legislações autoritárias com poderes excepcionais, (...)”

Nesse sentido foi que, em 02 de maio de 2011, após ser capturado no Paquistão por tropas norte-americanas, o califa, líder do grupo Al Qaeda, Osama Bin Laden foi assassinado<sup>116</sup>. Não houve qualquer tipo de punição em relação ao autor do homicídio do terrorista, numa espécie de aplicação da Lei de Talião, ou seja, sendo ele o líder de um dos mais importantes grupos declaradamente terroristas, o seu assassinato seria legítimo? Este pensamento consegue esclarecer prontamente a noção de “imunidade” que os Estados Unidos têm para atuar contra o terrorismo, ainda que isso signifique o desrespeito a direitos humanos fundamentais, como a vida.

Portanto, a legislação estadunidense se mostra bastante completa em relação à brasileira. Nenhum dispositivo brasileiro se aproxima da especificidade do *USA Freedom Act*,

<sup>115</sup> ZAFFARONI, *op. cit.*, p. 65.

<sup>116</sup> PRESSE, France. Veja como estão protagonistas da morte de Bin Laden após 5 anos. **G1 MUNDO**. 02 mai 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/veja-como-estao-protagonistas-da-morte-de-bin-laden-apos-5-anos.html>>. Acesso em: 28 abr 2017.

contudo, válido destacar as críticas feitas em relação à proposital vagueza que se vê neste, à afronta do *USA Patriot Act* e do *USA Freedom Act* à Constituição Americana, no que tange aos direitos fundamentais, bem como à frequência da adoção de mecanismos políticos e não jurídicos para a suposta defesa do país, que desrespeitam frontalmente as garantias fundamentais da pessoa humana nos países alvos destes ataques.

## 4.2 O histórico de Israel e a legislação israelense

É fundamental que se conheça a realidade de um dos povos do Oriente Médio no tocante aos efeitos causados pelo terrorismo. Principalmente devido ao que se falou sobre a imagem de vítima evidenciada pelos países ocidentais frente aos orientais, como Afeganistão, Iraque, Israel.

A fronteira com a Faixa de Gaza e com a Palestina faz com que Israel seja cenário de frequentes conflitos internacionais.

Em 2014, por exemplo, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos acusou o Estado de atacar instituições da ONU, após romper uma trégua com os palestinos, desafiando o direito internacional. Da série de ataques que ocorreram em julho e agosto deste ano, sobreveio a morte de cerca de 150 palestinos<sup>117</sup>.

No ano seguinte, os intensos combates continuaram. A discórdia territorial e religiosa que permeia os ataques parecem não ter previsão de cessar. Outro exemplo foi o ataque ao túmulo de José, no norte da Cisjordânia, lugar sagrado para os judeus, em outubro de 2015<sup>118</sup>.

Em 2016, as notícias acerca da tensão israelo-palestina se repetem, com palestinos abatidos por forças israelitas, mulheres palestinas promovendo um ataque a tesouradas contra israelitas, ataques com armas de fogo e mísseis ferindo crianças, etc.

Portanto, percebe-se que o terrorismo está presente no cotidiano da população Israelense de forma muito forte.

Israel é um dos países do Oriente Médio que só conseguiu sua independência recentemente. Até o ano de 1948, o Estado permanecia sob a égide britânica e, como normalmente ocorre com as colônias, era bastante reprimido pelas imposições do Reino Unido.

<sup>117</sup> Atentados em Israel. Notícias. Mundo. **EURONEWS**. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/tag/atentado-israel?p=1>>. Acesso em: 06 mai 2017.

<sup>118</sup> Palestinos atacam túmulo de José. Notícias. Mundo. **EURONEWS**. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2015/10/16/palestinos-atacam-tumulo-de-jose>>. Acesso em: 06 mai 2017.

Quanto ao tratamento do terrorismo, a história de Israel apresenta desde cedo traços de uma legislação antiterror. Em 1945, anos antes da definitiva declaração da independência, o governo britânico editou o *Defense Emergency Regulations 1945*, que tinha como escopo reprimir os atos de resistência dos israelenses contra a dominação britânica – vistos à época como terroristas – através da imposição de medidas ditatoriais, como exemplo, a demolição de residências e a deportação de pessoas<sup>119</sup>.

Com a almejada independência, Israel passou a lidar com outro tipo de terrorismo, advindo da não aceitação da existência do novo Estado independente por parte dos outros povos do Oriente Médio. Houve a invasão do território israelense pelo Egito, Jordânia, Síria e Iraque.

Isso fez com que Israel aprovasse o chamado *Prevention of Terrorism Ordinance 1948* que, mesmo após diversas mudanças e ampliações ao longo dos anos, continua vigente. Ou seja, a legislação antiterror editada há quase 70 anos é a mesma utilizada hoje, mesmo com grandes transformações ocorridas no cenário histórico-político de Israel. Isso porque, diante dessas mudanças, a decisão do governo foi tão somente alterar a norma já existente e não editar uma nova, revogando a anterior.

Dessa forma, a legislação antiterror de Israel é constituída por dispositivos elaborados em situações históricas variadas vividas pelo País, tendo em vista que é permitida a adoção de normas de caráter temporário, diante de circunstâncias emergenciais, na mesma medida que é permitida a integração dessas normas temporárias ao ordenamento jurídico definitivamente, se a situação se prolongar<sup>120</sup>.

Um traço similar entre a forma de combate ao terrorismo das legislações estadunidense e israelense é a ampla atuação do governante. Ainda que ambos os países tenham normas jurídicas que regulam o tratamento do terrorismo, o governo tem discricionariedade para adotar medidas que entenda necessárias.

Em Israel, o presidente tem o poder de publicar regulamentos de emergência, que durarão o prazo máximo de três meses. Persistindo a necessidade de vigência do regulamento, ele será submetido ao crivo do Poder Legislativo israelense para, então, ser convertido em lei. Entretanto, como já se viu, Israel demonstra apego à legislação já existente, de forma que a adoção desses regulamentos especiais não é tão frequente. O governo prefere se utilizar das leis já existentes para a aplicação de medidas antiterror<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 115.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 116.

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 116-117.

A legislação antiterror israelense faz uma combinação interessante entre a prevenção e a repressão ao terrorismo, dado que mescla diligências de precaução, como o poder concedido ao governo para adotar medidas administrativas de prevenção (como exemplo, a detenção de quaisquer suspeitos de práticas terroristas) e providências repressivas (aplicação direta do Direito Penal para punir atividades relacionadas a organizações terroristas, por exemplo).

Desponta nas leis israelenses também repressão à apologia ao terrorismo, bem como a proibição do financiamento de práticas afetas a ele, tendo inclusive lei própria tratando deste último tema<sup>122</sup>.

Além disso, sabe-se que criação do Estado de Israel resultou na evacuação em massa de diversos territórios pelos palestinos. Depois de muitas guerras, a Cisjordânia e a Faixa de Gaza foram reconhecidas como regiões palestinas, mas até hoje os dois povos seguem insatisfeitos com as divisões de terra. Os constantes conflitos territoriais e religiosos entre palestinos e israelenses mostraram ao mundo os estragos que o terrorismo é capaz de causar<sup>123</sup>.

Com isso, tem-se que muitas das guerras enfrentadas pelo governo israelense se tratam principalmente de conflitos internacionais, e não internos, sendo que os últimos que envolveram o país se deram contra organizações políticas e militares, como o Hamas (organização palestina, de orientação sunita), o que o leva cada vez mais a recorrer a diplomatas internacionais para o combate ao terrorismo<sup>124</sup>.

### 4.3 O histórico da França e a legislação francesa

Após tratar da maior potência mundial e sua relação com o terrorismo que ali já se apresentou de forma tão forte e já sabendo que o país norte-americano é um alvo constante de ataques, passamos à análise de outro lado seriamente atingido pelo terrorismo: Israel, país do Oriente Médio, região onde estão localizados grandes grupos terroristas e que, justamente por isso, sofre com as já existentes guerras internas e com as “respostas” dos países que em algum momento da história já foram atacados por terroristas ou têm medo de serem, como uma forma de “proteção”, que custa a vida de vários nacionais inocentes.

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 117-118.

<sup>123</sup> 10 perguntas para entender o conflito entre israelenses e palestinos. **BBC Brasil**, 29 set 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140730\\_gaza\\_entenda\\_gf\\_lk](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140730_gaza_entenda_gf_lk)>. Acesso em: 28 abr 2017.

<sup>124</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 118.

Diante disso, cumpre buscar retratar a realidade de um país também ocidental, como os Estados Unidos, mas europeu, que abriga uma quantidade vultosa de imigrantes do Oriente Médio: a França.

O Estado francês já sofreu períodos severos de terrorismo. Entre 1985 e 1986, oito bombas atingiram a capital francesa, matando 13 pessoas e ferindo mais de 280. Dez anos depois, entre 1995 e 1996, houve seis bombardeios em Paris e Lyon, matando dez pessoas e deixando mais de 260 feridas<sup>125</sup>.

Hoje, a população francesa vive em permanente alerta com o terrorismo, pois, desde o início de 2015, tem tido experiências trágicas com isso, resultado da ação de radicais que promoveram a morte de centenas de pessoas, além de um medo difuso entre os franceses e os europeus em geral, mesmo porque outros países também foram atacados nos últimos anos, como a Bélgica, a Alemanha e a Inglaterra.

O primeiro da onda de ataques que acontece na Europa desde 2015 aconteceu na França, precisamente no dia 7 de janeiro de 2015, na sede do jornal satírico *Charlie Hebdo*, em Paris, e teve como vítimas 23 pessoas. A autoria do ataque foi logo conhecida: os irmãos muçumanos Said e Cherif Kouachi, em nome do grupo terrorista Al Qaeda. O atentado teria sido uma resposta a uma publicação do jornal, que satirizava o islamismo.

Nos dias seguintes, 8 e 9 de janeiro de 2015, a cidade de Mountrouge foi atacada pelo também muçumano Amedy Coulibaly, tendo sido reivindicada a autoria pelo Estado Islâmico, resultando em cinco mortes.

Nos meses seguintes do ano de 2015, a França continuou sofrendo ataques terroristas. Em abril, Sid Ahmed Ghlam, identificado como simpatizante do islamismo radical, matou uma mulher em Paris e confessou ter planejado diversos atentados. Em junho, um empregado da fábrica *Air Products*, no sudeste francês, Yassin Salhi matou um homem e tentou causar uma explosão, jogando a caminhonete que dirigia em cilindros de gás da fábrica, tendo sido impedido antes disso. Em agosto, um marroquino provocou um tiroteio em um trem com destino à Paris, tendo sido controlado por militares americanos que estavam de férias ali. Em novembro de 2015, em um dos atentados mais violentos ocorridos na França, a casa de show “Bataclan”, bares e restaurantes foram alvos de terroristas do Estado Islâmico, em uma mesma noite, que resultou em 130 mortos e mais de 350 feridos.

---

<sup>125</sup> CARLI, Pierre; TELION, Caroline; BAKER, David. **Terrorism in France**. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/prehospital-and-disaster-medicine/article/terrorism-in-france/84D3863A3CC12856763C3F8D4E54544E>>. Acesso em: 01 mai 2017.

Em 2016, no mês de janeiro, um homem que portava um cinturão de explosivos falsos e uma faca foi morto enquanto se aproximava de uma delegacia em Paris. Em junho, Larossi Abdalla, extremista do grupo Estado Islâmico, assassinou um casal de franceses em sua residência, em Paris<sup>126</sup>. Em julho, no dia 14, quando é comemorado nacionalmente o Dia da Bastilha, o franco-tunisiano Mohammed Bouhlel, que dirigia um caminhão, atropelou dezenas de pessoas em uma das avenidas principais da cidade de Nice, causando 85 mortes<sup>127</sup>.

Importante destacar que, em suas manifestações nas redes sociais, o Estado Islâmico já chegou a afirmar que os ataques contra a França seriam uma resposta aos bombardeios que ocorrem nas regiões do Iraque e da Síria, que seriam comandados pelo governo francês<sup>128</sup>, evidenciando que é impossível estabelecer um só país vitimado. De fato, o que ocorre são combates políticos, religiosos e ideológicos de organizações – sejam elas militares, sejam os próprios países – que resultam em conflitos bélicos, atingindo centenas de cidadãos.

Com a constante ameaça terrorista que assola o país, a França teve que tonar sua legislação antiterror mais severa.

Por isso, em 4 de junho de 2016 foi publicada a Lei nº 2016-731, que conta como objetivos principais o reforço das garantias dadas ao réu no processo penal, especialmente na fase do inquérito, a simplificação do processo penal e a melhora da eficácia do procedimento especial aplicável ao terrorismo e ao crime organizado<sup>129</sup>.

Do artigo 1º ao 21, a lei reforça a luta contra o crime organizado, o terrorismo e o financiamento ao terrorismo. Do artigo 22 ao 31, busca fazer valer as garantias no curso do processo penal, bem como simplifica-lo. Por fim, nos artigos 32, 33 e 34, se esclarece o uso de certos aparelhos pelas forças de segurança do país, autoriza a adoção de medidas legislativas para fazer cumprir determinações europeias quanto à repressão do financiamento ao terrorismo e explana a forma de aplicação da lei no exterior<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> PRESSE, France. França foi alvo de ao menos 10 atentados desde janeiro de 2015. **G1 MUNDO**, 15 jul 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/franca-foi-alvo-de-multiplos-ataques-desde-janeiro-de-2015.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>127</sup> Terrorista de Nice planejava atentado há meses e tinha cúmplices. **Agência EFE**, Paris, 21 jul 2016. Disponível em: <<http://www.efe.com/efe/brasil/mundo/terrorista-de-nice-planejava-atentado-ha-meses-e-tinha-cumplices/50000243-2992045>>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>128</sup> Por que a França se tornou alvo do Estado Islâmico. **ZH Explica**, 14 nov 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/11/por-que-a-franca-se-tornou-alvo-do-estado-islamico-4903138.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>129</sup> Site do Senado Francês. Projetos de lei. **Luta contra o crime organizado e o terrorismo**. Disponível em: <<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-445.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>130</sup> FRANÇA. Lei nº 731/2016, de 03 de junho de 2016. **Renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/6/3/JUSD1532276L/jo/texte>>. Acesso em: 01 mai 2017.

Ademais, atualmente está em trâmite de procedimento legislativo, na Assembleia Nacional da França, texto de protocolo adicional<sup>131</sup> à Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo<sup>132</sup>. O protocolo diz respeito à criminalização dos atos descritos nos artigos 2º ao 6º, com o intuito de aumentar os esforços das partes na prevenção do terrorismo e seus efeitos negativos sobre o pleno gozo dos direitos humanos, em particular o direito de vida, tanto por medidas tomadas a nível nacional, quanto no âmbito da cooperação internacional, isto é, reforça os objetivos da própria Convenção<sup>133</sup>.

Nesse último ponto, em específico, denota-se uma diferença essencial entre a legislação americana e a francesa: como dito, as leis antiterror americanas são severamente criticadas pelo desrespeito aos direitos individuais, enquanto a legislação francesa faz clara menção a isso, mostrando uma preocupação em combater o terrorismo, mas de forma humana, ainda que não seja possível afirmar que, na prática, esse respeito à dignidade da pessoa aconteça, quando se trata de um possível terrorista que está sob o poder das autoridades francesas.

Portanto, o que se vê, desde o início dos atentados terroristas que vêm ocorrendo na França, é o incessante esforço do Senado francês no sentido de combater as ações terroristas, buscando, como exemplos, reforçar a eficácia da Justiça Criminal, melhorar o diálogo e a cooperação transfronteiriça entre os países adeptos à luta contra o terrorismo,

---

<sup>131</sup> O protocolo adicional se trata de medida tomada pelos Estados membros e outros signatários da Convenção da Europa para Prevenção do Terrorismo, pactuada em 16 de maio de 2005, em Varsóvia, adotada por 46 países, com claros objetivos de reforçar a luta antiterrorista e atestar o respeito ao Estado de Direito e aos valores democráticos das medidas repressoras do terrorismo. Nesse contexto, o preâmbulo do protocolo dispõe que: “Os Estados membros do Conselho da Europa e as outras Partes da Convenção do Conselho da Europa para Prevenção do Terrorismo (CETS n.º 196), signatários deste Protocolo, considerando que a finalidade do Conselho da Europa é realizar uma união mais estreita entre os seus membros; desejando fortalecer ainda mais os esforços para prevenir e reprimir o terrorismo em todas as suas formas, tanto na Europa como a nível mundial, respeitando os direitos humanos e do Estado de Direito; recordando os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo na Convenção Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (STE n.º 5) e seus protocolos, e no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos; expressando profunda preocupação com a ameaça representada por pessoas que vão ao estrangeiro para fins de comprometer-se a contribuir ou participar em atos terroristas, ou para fornecer ou receber uma de treino de terroristas no território de outro Estado; Visto a este respeito, a Resolução 2178 (2014) adoptada pelo Conselho de Segurança da ONU, na sua 7272 reunião, em 24 de Setembro de 2014, nomeadamente os n.ºs 4 a 6; Considerando desejável completar a Convenção do Conselho da Europa para a prevenção do terrorismo alguns aspectos, acordam o seguinte (...)”

<sup>132</sup> Site da Assembleia Nacional. **Tratados e convenções: Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo.** Disponível em: <[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention\\_conseil\\_europe\\_prevention\\_terrorisme.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention_conseil_europe_prevention_terrorisme.asp)>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>133</sup> FRANÇA. **Protocole Additionnel à la Convention du Conseil de L'Europe pour la Prévention du Terrorisme, signé à Riga le 22 Octobre 2015.** Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl4518-ai.pdf>>. Acesso em: 01 mai 2017.

aprimorar medidas de segurança pública, para assim evitar mais ataques a uma população já aterrorizada<sup>134</sup>.

#### 4.4 O histórico da Espanha e a legislação espanhola

Pode-se dizer que a Espanha lida com acontecimentos correlatos ao terrorismo há bastante tempo.

Ainda no século XX, no ano de 1959, um grupo denominado “ETA” (*Euzkadi Ta Askatasuna*) foi criado durante a ditadura do governo de Francisco Franco, sendo reconhecido como uma corporação terrorista, por suas práticas criminosas e cruéis, com base em sua ideologia separatista. Somente em 2012 é que o ETA deixou de atuar violentamente com armas de fogo<sup>135</sup>.

Apesar do terror causado pelo ETA, foi de autoria do Al Qaeda o atentado de maior impacto ocorrido na Espanha, mais precisamente em Madri, quando diversas explosões atingiram três estações de metrô, o que ocasionou a morte de 191 pessoas e algumas centenas de feridos<sup>136</sup>.

Atualmente, o Estado espanhol conta com diferentes instrumentos legais de proteção antiterror, são eles o *Novo Código Penal*, a *Ley 12/2003 de Prevención y Bloqueo de Financiación del Terrorismo* e a *Ley 10/2010 de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo*<sup>137</sup>.

Diferente do que ocorre no Brasil, o próprio Código Penal Espanhol traz dispositivos específicos acerca do terrorismo. O legislador separou um capítulo inteiro – *CAPÍTULO VII De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo*<sup>138</sup> – para regulamentar este delito. O código se esforça em definir o terrorismo e aplica penas bastante severas aos agentes, descrevendo diversas práticas consideradas terroristas, se praticadas com finalidades específicas, também pormenorizadas ali<sup>139</sup>.

---

<sup>134</sup> Site do Senado Francês. **Arquivos legislativos**. Disponível em: <[https://www.senat.fr/basile/rechercheGlobale.do?tri=p&off=0&rch=gs&de=20160501&au=20170501&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&\\_c=terrorisme](https://www.senat.fr/basile/rechercheGlobale.do?tri=p&off=0&rch=gs&de=20160501&au=20170501&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&_c=terrorisme)>. Acesso em: 01 mai 2017.

<sup>135</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 119.

<sup>136</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 119.

<sup>137</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 120.

<sup>138</sup> ESPANHA. **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>>. Acesso em: 02 jun 2017.

<sup>139</sup> Artículo 573. 1. Se considerarán delito de terrorismo la comisión de cualquier delito grave contra la vida o la integridad física, la libertad, la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, el patrimonio, los recursos naturales o el medio ambiente, la salud pública, de riesgo catastrófico, incendio, contra la Corona, de atentado y

Interessante destacar que o artigo 575 trata da tipificação da capacitação para praticar o terrorismo, interpretada como ato preparatório, senão veja-se:

Artículo 575.

1. Será castigado con la pena de prisión de dos a cinco años quien, con la finalidad de capacitarse para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo, reciba adoctrinamiento o adiestramiento militar o de combate, o en técnicas de desarrollo de armas químicas o biológicas, de elaboración o preparación de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o específicamente destinados a facilitar la comisión de alguna de tales infracciones.

2. Con la misma pena se castigará a quien, con la misma finalidad de capacitarse para cometer alguno de los delitos tipificados en este Capítulo, lleve a cabo por sí mismo cualquiera de las actividades previstas en el apartado anterior.

Se entenderá que comete este delito quien, con tal finalidad, acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas cuyos contenidos estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines. Los hechos se entenderán cometidos en España cuando se acceda a los contenidos desde el territorio español.

Asimismo se entenderá que comete este delito quien, con la misma finalidad, adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines.

3. La misma pena se impondrá a quien, para ese mismo fin, o para colaborar con una organización o grupo terrorista, o para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en este Capítulo, se traslade o establezca en un territorio extranjero controlado por un grupo u organización terrorista.

A lei segue criminalizando atos de colaboração, manejo de bens ou valores, fornecimento de informações e apologia ao terrorismo, chegando até mesmo a cominar pena acaso alguém proteja ou ajude supostos agentes de crimes terroristas. Em compensação, pode haver a suspensão da execução da pena e a concessão de liberdade condicional, caso o condenado demonstre ter desistido da participação em atividades terroristas e colabore com as autoridades de forma ativa na investigação contra demais terroristas. Além disso, estabelece vários mecanismos de prevenção ao delito.

---

tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, previstos en el presente Código, y el apoderamiento de aeronaves, buques u otros medios de transporte colectivo o de mercancías, cuando se llevaran a cabo con cualquiera de las siguientes finalidades: 1.<sup>a</sup> Subvertir el orden constitucional, o suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, u obligar a los poderes públicos a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo. 2.<sup>a</sup> Alterar gravemente la paz pública. 3.<sup>a</sup> Desestabilizar gravemente el funcionamiento de una organización internacional. 4.<sup>a</sup> Provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella. 2. Se considerarán igualmente delitos de terrorismo los delitos informáticos tipificados en los artículos 197 bis y 197 ter y 264 a 264 quater cuando los hechos se cometan con alguna de las finalidades a las que se refiere el apartado anterior. 3. Asimismo, tendrán la consideración de delitos de terrorismo el resto de los delitos tipificados en este Capítulo.

Outro meio legal de proteção contra o terrorismo editado pelo Estado espanhol foi a *Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo*<sup>140</sup>. Com fundamento nela, toda e qualquer espécie de movimentação financeira considerada suspeita pelas autoridades espanholas será analisada, a fim de reprimir o financiamento ao terrorismo, podendo haver ainda o bloqueio de contas bancárias. A partir dessa investigação, o intuito é que se chegue ao indivíduo que pretende financiar o crime ou efetivamente praticá-lo<sup>141</sup>.

Para isso, a lei institui também que a Administração Pública e as instituições financeiras colaborem para a efetividade dos dispositivos normativos.

Há, ainda, a *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*<sup>142</sup>. Juntamente à lei anterior, dedica-se ao combate ao terrorismo, através da prevenção da lavagem de capitais e do financiamento ao terrorismo, desenvolvendo uma série de medidas a serem tomadas por instituições financeiras, obrigadas a colaborar para o sucesso das investigações antiterroristas<sup>143</sup>.

A lei espanhola confere maior segurança jurídica que a brasileira por determinar com maior precisão as condutas tidas como terrorismo e promove maior preparo aos órgãos da Administração para suprimi-lo.

Atente-se que, rememorando o que foi dito inicialmente nesta obra, o Direito Penal do Inimigo se faz presente no ordenamento jurídico espanhol principalmente na repressão ao crime estudado. Neste sentido, Manuel Cancio Meliá<sup>144</sup> afirma que há um novo Direito antiterrorista vigente na Espanha, que toma por base o Direito Penal do Inimigo, frente ao que se vê da legislação desenvolvida no combate a este crime.

Um dos aspectos que chama a atenção na condução dos condenados ao crime de terrorismo na Espanha é a imposição de uma medida de segurança pós-penitenciária consistente na liberdade vigiada do apenado, o que também ocorre com os agentes de crimes de agressão sexual (equivalente ao estupro), de acordo com o artigo 106.1, a, do Código Penal Espanhol, despontando aqui, clara aplicação do Direito Penal do Inimigo, visto que para a

<sup>140</sup> ESPANHA. *Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-10289>>. Acesso em: 02 jun 2017.

<sup>141</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 127 *et seq.*

<sup>142</sup> ESPANHA. *Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6737>>. Acesso em: 02 jun 2017.

<sup>143</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 131.

<sup>144</sup> JAKOBS, *op cit.* p. 70.

adoção da medida é considerada a periculosidade do sujeito e a prévia prática de um delito, conforme dispõe o artigo 6.1 do Código Penal Espanhol.

A redação do artigo 579 bis é clara ao dispor:

“2. Al condenado a pena grave privativa de libertad por uno o más delitos comprendidos en este Capítulo se le impondrá además la medida de libertad vigilada de cinco a diez años, y de uno a cinco años si la pena privativa de libertad fuera menos grave. No obstante lo anterior, cuando se trate de un solo delito que no sea grave, y su autor hubiere delinquido por primera vez, el tribunal podrá imponer o no la medida de libertad vigilada, en atención a su menor peligrosidad.”

Portanto, o terrorismo é um dos casos da utilização da medida pós-penitenciária de monitoramento eletrônico: depois que o sujeito cumpre a pena, pode ficar por um período de até dez anos sendo monitorado, por conta de sua periculosidade.

José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque<sup>145</sup> entende que a adoção de tal medida atende ao objetivo proposto, que seria o de neutralizar o risco de reincidência apresentado pelos indivíduos submetidos à vigilância, visto que são pessoas que por vezes, mesmo após cumprir a pena, mantêm o propósito de voltar a praticar o mesmo crime. Contudo, faz a ressalva de que acaba se tratando de “instrumentos de expansão ilimitada do controle estatal sobre a esfera individual das pessoas”.

Por todo o exposto, tem-se que a Espanha é outro país europeu munido de uma legislação bem desenvolvida no objetivo de proteger seus nacionais de terroristas.

---

<sup>145</sup> DE ALBUQUERQUE, José Cândido Lustosa Bittencourt. **Monitoramento Eletrônico da Privação da Liberdade no Direito Comparado**. Revista da Faculdade de Direito, v. 34, n. 1, p. 241-270, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/33>>. Acesso em: 04 jun 2017.

## **5 A ANÁLISE DA NOVA LEI ANTITERROR BRASILEIRA – LEI Nº 13.260/16**

No primeiro capítulo deste trabalho de conclusão de curso cuidou-se de institutos, conceitos, regras e teorias adotados pelo Direito Penal, todos afetos à temática do terrorismo, a qual ora se desenvolve.

Já no segundo capítulo, foi feita uma retrospectiva legal brasileira, abordando cada lei que intentou de alguma forma regulamentar o crime de terrorismo no ordenamento jurídico pátrio, ainda que não tenha havido sucesso nesse encargo. Mostrou-se, ainda, as convenções internacionais das quais o Estado brasileiro é signatário e alguns dispositivos infralegais com os quais o poder público conta para a repressão ao terrorismo.

Em seguida, no terceiro capítulo, buscou-se fazer um estudo do direito comparado, com ênfase nas experiências com atentados terroristas e suas consequências, bem como nas legislações dos Estados Unidos, de Israel, da França e da Espanha. A escolha destas nações não se deu de forma aleatória: são povos que lidaram e lidam diariamente com o medo, o pânico causado por atentados terroristas que aconteceram ali e pela constante ameaça de futuros ataques, devido a fatores sociais, políticos, econômicos, territoriais e religiosos.

Frente a tudo que foi exposto, cabe agora, no último capítulo, discorrer sobre o principal objeto desta monografia, a novel lei antiterror brasileira – Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 –, destacando um de seus pontos controversos, posicionando-se acerca deste ponto e fazendo uma crítica à eficácia da lei na realidade atual brasileira, dentro do cenário de grande tensão mundial com a iminência de atentados terroristas.

### **5.1 O contexto brasileiro que ensejou a promulgação da lei e seu procedimento legislativo**

Apenas como forma de compreender as razões da edição e promulgação de uma lei antiterror no Brasil, depois de quase 30 anos da promulgação da Constituição Federal, será feita uma breve contextualização do momento vivido pelo país à época e do processo legislativo ao qual a lei foi submetida.

É cediço que dois eventos mundiais de grande porte influenciaram muito para que o Poder Executivo atentasse, ainda que com bastante atraso, para a necessidade de uma lei

regulamentando o inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal<sup>146</sup>: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Isso se deu principalmente na conjuntura das Olimpíadas, pois o evento aconteceu pouco tempo depois da sequência de atentados terroristas ocorridos na Europa, em 2015 e 2016, e foi uma festividade que atraiu pessoas de todas as partes do mundo, contando com a presença de atletas de 205 países e suas comissões desportivas, com a concentração de quantidade significativa de autoridades políticas e com a vinda de milhares de turistas.

Assim, diante dos recentes ataques terroristas, o governo brasileiro, temendo a ocorrência de algum atentado no país, tratou de apresentar um projeto de lei antiterror.

Dessa forma, inicialmente, o Projeto de Lei nº 2016/2015 foi apresentado pelo Poder Executivo, juntamente a uma mensagem de solicitação de urgência, em 18 de junho de 2015. Em tese, o projeto deveria ser aprovado ou rejeitado em 45 dias, devido à urgência requisitada. Contudo, tal prazo foi dilatado.

Semanas depois da apresentação, em 13 de agosto de 2015, foi aprovada a redação final pelo Plenário da Câmara dos Deputados, seguindo então para o Senado Federal. No dia 04 de novembro de 2015, o Projeto de Lei voltou à Câmara dos Deputados, com Substitutivo do Senado, que foi rejeitado pela Câmara, em Sessão Deliberativa Extraordinária do Plenário, em 24 de março de 2016. Depois de sancionado, na Mesa da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei 2016/2015 finalmente foi transformado na Lei Ordinária nº 13.260/2016<sup>147</sup>, publicada no Diário Oficial da União de 17/03/16, Pág. 01, Col. 02<sup>148</sup>.

A partir de então, a lei antiterror passou a vigor no território brasileiro, de acordo com seu artigo 20<sup>149</sup>, que determina a entrada da lei em vigor na data de sua publicação.

Com isso, o objetivo do Poder Executivo foi alcançado: o terrorismo já estaria devida e penalmente tipificado no período das Olimpíadas – que teve início em agosto de 2016.

---

<sup>146</sup> Art. 5º. XLIII. A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.

<sup>147</sup> BRASIL. Lei 13.260, de 16 de março de 2016. **Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 09 mai 2017.

<sup>148</sup> Site da Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. **Projeto de Lei e Outras Proposições. PL 2016/2015.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>>. Acesso em: 10 mai 2017.

<sup>149</sup> Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## 5.2 A punibilidade dos atos preparatórios e penalização mais severa que a própria tentativa do terrorismo

A questão mais controversa identificada acerca da Lei nº 13.260/16 é sobre a punição dos atos preparatórios no delito de terrorismo. Como exposto com completude no primeiro capítulo deste trabalho, os atos preparatórios, em regra, não são puníveis, pois o Direito Penal é aplicado apenas aos atos executórios do crime, que seriam aqueles que iniciam efetivamente a prática do núcleo do tipo penal.

Contudo, há certas situações em que o legislador entende que os agentes merecem ser penalizados ainda que se trate de atos preparatórios, como ocorre no crime de organização criminosa<sup>150</sup>, em que o simples fato de quatro ou mais pessoas associarem-se para obtenção de vantagem de qualquer natureza, por meio da prática de infrações penais com penas máximas superiores a quatro anos, ou que sejam de caráter transnacional, já caracteriza um delito. Dessa forma, ainda que este grupo de pessoas não proceda a nenhuma ação criminosa tipificada no ordenamento jurídico brasileiro, o dolo de fazê-lo, somado a sua reunião, já representa de pronto um crime autônomo.

Da mesma forma acontece com os atos preparatórios do crime de terrorismo. O legislador entendeu que a preparação de um ato terrorista já é suficientemente perigosa ou danosa ao bem jurídico tutelado pelo Estado, merecendo punição.

Segundo Luiz Flávio Gomes, visando à proteção de bens jurídicos fundamentais, o legislador, nestes casos, acaba por antecipar a tutela penal para momentos precedentes ao início da efetiva prática da execução do crime, o que ocorre com frequência<sup>151</sup>. Foi ponderando nesse sentido que o Poder Legislativo entendeu que os atos preparatórios de terrorismo devem ser punidos, certamente motivado pela seriedade e grandeza do delito, o que de fato é inquestionável.

Entretanto, o artigo 5º da lei em voga, que discorre sobre isso, é passível de profundas discussões. Veja-se, antes de adentrar no cerne da questão, a redação do dispositivo:

Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:

---

<sup>150</sup> BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)>. Acesso em: 28 mai 2017.

<sup>151</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 236.

Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

A princípio, o questionamento que surge é: o que seriam atos preparatórios de terrorismo? O que pode ser considerado como tal? Como se pode identificá-los? Ora, se um dos principais impasses da lei antiterror é justamente a definição de terrorismo, por conseguinte a definição de seus atos preparatórios se torna ainda mais delicada.

Como asseveram João Paulo Orsini Martinelli e Leonardo Schmitt de Bem<sup>152</sup>:

Não bastasse a dificuldade em definir terrorismo, o legislador emplacou a punição aos atos preparatórios (art. 5º). Quer dizer, se o crime de terrorismo consumado já é complexo, pois depende da combinação de diversas elementares, tanto de ordem objetiva quanto subjetiva, seus atos preparatórios exigem ainda mais cautela.

O resultado disso é que ações comuns podem despertar suspeitas infundadas.

A fim de melhor esclarecer tal tese, pensemos: se um determinado grupo de pessoas compartilha informações e estudos sobre química e, em determinado período, resolvem desenvolver a pesquisa sobre explosivos químicos, suas reações e seu alcance. Tal situação pode facilmente ser enquadrada como ato preparatório de um atentado terrorista. Entretanto, pode, também facilmente, tratar-se de uma comunidade de interessados pela matéria, com fins meramente acadêmicos e científicos.

Para demonstrar a fragilidade da disposição legal, outra situação hipotética: uma família de origem mulçumana, que segue os preceitos religiosos de forma fervorosa, mantém entre si, através de mensagens pela internet, conversas jocosas em relação a pessoas de outras religiões, chegando a afirmar de forma exagerada que tais pessoas não merecem viver. Contudo, apesar de suas crenças, a família decide passar as férias em um país do Reino Unido. Tal viagem pode ser considerada um ato preparatório? As crenças, piadas e diálogos inseridos no contexto dessa família podem fazer parecer, no âmbito de uma investigação, que se trata de terroristas, todavia, o simples fato de viajar para determinado país, ainda que associado às mensagens da família, não demonstra certeza bastante para condenação em um crime dessa magnitude.

Obviamente que, se dessas suposições sobreviessem efetivos ataques terroristas, todo o histórico descrito demonstraria indícios de que os ora agentes iriam praticar o crime. Porém, indícios não devem ser considerados suficientes para enquadrar um sujeito na prática

---

<sup>152</sup> MARTINELLI, João Paulo Orsini; BEM, Leonardo Schmitt de. Os atos preparatórios na nova Lei “Antiterrorismo”. Boletim **IBCCRIM**, São Paulo, Ano 24, Nº 284, Jul 2016.

de um delito. De tais circunstâncias descritas poderiam suceder ou não atentados, isto é, para um juízo de incerteza sobre elas, que não pode levar a uma condenação penal.

Ou seja, o filtro para a identificação e individualização dos atos preparatórios inexistente na lei antiterror. Caberá tão somente ao magistrado, diante do caso concreto, averiguar se os fatos constituem atos preparatórios do crime de terrorismo, sendo puníveis, mas, como foi demonstrado, a fragilidade dessa constatação é tamanha e não deve existir num Estado onde rege a presunção de inocência<sup>153</sup>.

Essa circunstância se evidencia ainda mais grave quando se observa a lógica inversa: a impossibilidade de punir atos preparatórios em outros crimes. João Paulo Orsini Martinelli e Leonardo Schmitt de Bem<sup>154</sup> demonstram isso precisamente:

O sujeito compra um pacote de veneno porque quer provocar diversas mortes, porém, sem o dolo de provocar “terror generalizado”, em uma pequena comunidade, pela contaminação da água potável que chega aos cidadãos. Se esse sujeito for interceptado a caminho da represa, com o pacote de veneno, sem iniciar os atos de execução, não poderá ser punido criminalmente. Entretanto, se houver o dolo específico de terrorismo, caberá a punição.

No exemplo alhures, resta claro que o ato executório que o sujeito pretende praticar causará dano ao bem mais precioso considerado pelo ordenamento jurídico: a vida. No entanto, se o seu dolo, ao envenenar as pessoas da comunidade, não for dirigido para causar terror, os atos preparatórios não serão punidos. Todavia, se e no momento em que for identificado o dolo de terrorismo – o que, repita-se, é de extrema dificuldade de aferição –, exatamente os mesmos atos preparatórios serão penalizados, na forma do artigo 5º da lei 13.260.

Logo, a lei acaba por confrontar o princípio mais importante do Direito Penal: o princípio da legalidade. A não definição completa e satisfatória do termo “terrorismo” e do que podem ser considerados atos preparatórios deste crime vai de encontro com o princípio da legalidade, definido assim por Luiz Regis Prado<sup>155</sup>:

Atualmente, seu fundamento radica na proteção dos valores segurança jurídica, liberdade e igualdade, por meio da vinculação dos Poderes Públicos à lei precisa e concreta, “o que garante que seja o legislador quem adote as decisões básicas na matéria, exclui a arbitrariedade no exercício do poder punitivo do Estado e assegura o tratamento igualitário na lei e na aplicação da lei”.

[...]

<sup>153</sup> Art. 5º, LVII - Ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória.

<sup>154</sup> MARTINELLI; BEM, *op. cit.*

<sup>155</sup> PRADO, *op. cit.*, p. 158.

O seu fundamento político radica principalmente na função de garantia da liberdade do cidadão ante a intervenção estatal arbitrária, por meio da realização da certeza do direito.

Além disso, outra grande controvérsia que se destaca na lei antiterror é a ausência de dispositivo tratando sobre a punição da tentativa.

Isso porque, não havendo norma específica sobre o tema na legislação antiterror, tem-se a aplicação da norma geral disposta no artigo 14, II<sup>156</sup> do Código Penal Brasileiro, isto é, se por circunstância alheia à vontade do terrorista, o crime não for consumado, ele será punido com a pena do crime consumado, diminuída de um a dois terços.

De outro lado, é sabido que a punição dos atos preparatórios se dá na medida da pena do crime consumado, diminuída de um quarto até a metade.

Isso significa que, se um indivíduo planejar e executar um atentado terrorista, com a explosão de uma bomba em um metrô de uma cidade brasileira, por exemplo, mas o dispositivo que acionaria a bomba vier a falhar, não resultando em nenhum dano, em clara ocorrência de crime tentado; ele será punido de forma mais branda do que o sujeito que apenas preparou uma bomba caseira, não chegando nem mesmo a acioná-la, como fez o primeiro.

É neste ponto que evidentemente se percebe a afronta da lei a outro princípio fundamental do Direito Penal, qual seja o princípio da proporcionalidade.

Em decorrência do princípio da legalidade, o princípio da proporcionalidade impõe que deve existir um equilíbrio entre o desvalor, o repúdio que a sociedade emprega à ação delituosa praticada pelo agente e a sanção que será imposta a ele como consequência<sup>157</sup>.

Em outras palavras, a proporcionalidade defende que deve haver harmonia entre a pena cominada e a gravidade da infração penal, não devendo haver modéstia, tampouco exagero quando da determinação da penalidade aplicada<sup>158</sup>.

Neste sentido, é pertinente a crítica de Guilherme de Souza Nucci<sup>159</sup>, ao afirmar que “o legislador brasileiro, por falta de adoção de uma política criminal definida, comete vários deslizes no cenário da proporcionalidade, ao cominar penas muito brandas ou excessivamente severas a determinados casos.”.

---

<sup>156</sup> Art. 14 - Diz-se o crime: II - tentado, quando, iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente. Parágrafo único - Salvo disposição em contrário, pune-se a tentativa com a pena correspondente ao crime consumado, diminuída de um a dois terços.

<sup>157</sup> MIRABETE, *op. cit.*, p. 39.

<sup>158</sup> NUCCI, *op. cit.*, p. 69.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 69.

Foi exatamente isso que se passou quando da cominação da pena dos atos preparatórios do terrorismo. O legislador não atentou para tamanho absurdo que se vê em um crime tentado ser punido com menos rigor que os atos preparatórios deste mesmo crime.

Além dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, a punição dos atos preparatórios do terrorismo afronta também o princípio da ofensividade ou lesividade, pelo qual se exige que da ação delituosa decorra lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico tutelado, para assim ser considerado<sup>160</sup>. Ou seja, deve haver o desvalor da conduta praticada pelo agente conjugada ao desvalor do resultado dessa conduta para então haver um crime<sup>161</sup>.

Nas palavras de Luiz Flávio Gomes<sup>162</sup>:

A exagerada antecipação da tutela penal, com a criminalização de atos preparatórios de atos preparatórios que não revelam efetivo perigo para o bem jurídico, nos parece de inconstitucionalidade manifesta, porque implica na imposição de uma pena a um fato que não significou concreto ou real risco para o bem jurídico protegido. Por força do princípio da proporcionalidade somente se justifica a imposição de uma sanção penal quando um bem jurídico relevante correu perigo ou foi efetivamente lesado. Quando a conduta apresenta remota distância frente ao bem jurídico (ou seja: quando o bem jurídico não entra no raio de relevância de periculosidade da conduta) a incidência do direito penal viola o princípio da ofensividade bem como o da proporcionalidade. O direito penal não pune o agente que tem a intenção de matar e que está numa esquina esperando a vítima passar por li. Estar na esquina significa preparação. Nesse caso o bem jurídico vida ainda não entrou em perigo. Logo essa preparação não é punível. Se o direito penal não pune quem está na frente da casa da vítima esperando-a para matá-la, porque seria usado para punir quem (ainda) está “fabricando” o explosivo em casa para usá-lo em ato terrorista?

No exemplo proposto acima, a fabricação de explosivos em casa não resulta em lesão e nem sequer em perigo de lesão à vida, dado que a distância entre a produção de explosivos e a explosão é demasiada para incriminar a primeira ação, que se trata de ato preparatório.

O bem jurídico tutelado pelo Direito Penal deve estar “próximo” à conduta lesiva. Se não for possível vislumbrar uma lesão concreta e provável, o fato não pode ser considerado punível, sob pena de se estar ferindo o princípio da lesividade. Se o nível de perigo ao objeto da tutela for muito baixo, será o caso de aplicar o princípio da insignificância, se for completamente longínquo, empregar-se-á a exclusão da punibilidade da conduta, tudo isso tomando por base o princípio da subsidiariedade, pelo qual o direito penal só deve interferir se estritamente adequado e necessário<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> CUNHA, *op. cit.*, p. 94.

<sup>161</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 245.

<sup>162</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 243.

<sup>163</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 248-249.

É evidente que não se pretende afirmar que os atos preparatórios do terrorismo devem ser desconsiderados pelas autoridades. Em verdade, acredita-se tão somente que podem ser de responsabilidade de outros ramos do direito, como o Administrativo ou Civil, no intuito de coibir práticas como estas e também podem até ser coibidos pelo Direito Penal, mas para isso a norma incriminadora deve ser completamente repensada, em respeito aos princípios mencionados.

O que não se pode é deixar a cargo do Direito Penal o tratamento de algo tão frágil, sem critério algum de identificação, abrindo brechas para punir alguém que jamais teve dolo de praticar o terrorismo, mas, devido a uma interpretação que fica a cargo do Poder Judiciário, pode acabar penalizando injustamente um indivíduo.

Vigente no Direito americano e no inglês, aqui deve ser observado o princípio chamado de *Blackstone's Formulation*<sup>164</sup>, no qual “é melhor que dez culpados não sejam condenados a condenar um inocente”<sup>165</sup>, mesmo porque vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual, repita-se, a presunção de inocência é a regra. Frente a isso, punir atos preparatórios sem existir um balizamento do que seriam estes atos, amplia sobremaneira a possibilidade de punir inocentes.

Diante de manifesto confronto da lei em voga com os princípios mais fundamentais do Direito Penal, sendo que a legalidade está, inclusive, insculpida na Constituição Federal, questiona-se qual seria a solução para o embaraço causado pelo legislador.

Obviamente que a posição dos tribunais brasileiros será de extrema importância para responder esta pergunta, contudo, a novel diretriz é ainda muito recente, de forma que não houve tempo hábil para a formação de jurisprudência acerca disso.

À vista do exposto, entende-se que tais afrontas devem ser consideradas inaceitáveis no ordenamento jurídico pátrio. A decretação de inconstitucionalidade do art. 5º da lei 13.260 não deve ser uma possibilidade descartada, tendo em vista que já se esclareceu que, de fato, há o confronto da lei ordinária com o texto constitucional.

Por consequência, por meio dos instrumentos constitucionais de declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou, como ocorre, de parte dela, devem os legitimados para tal promover a ação cabível. A revogação do artigo 5º da lei nº 13.260 é medida que se impõe,

---

<sup>164</sup> FRANCESCO, Wagner. **Blackstone's formulation e o dever de proteger o inocente contra injustiças Presunção de inocência e Processo Penal Constitucional**. Artigos. JusBrasil. Disponível em: <<https://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/artigos/305043666/blackstone-s-formulation-e-o-dever-de-protoger-o-inocente-contra-injusticas>>. Acesso em: 10 mai 2017.

<sup>165</sup> “Better that ten guilty persons escape, than that one inocente suffer”.

pois, ainda que os atentados terroristas sejam crescentes e mais frequentes e devastadores, a norma penal em tela não guarda conformidade com a Carta Magna brasileira.

Ainda assim, não se defende que os atos preparatórios não sejam punidos. O legislador teve intenção louvável ao tentar inibir até mesmo atos pré-executórios, em defesa da população brasileira. Entretanto, como se expôs, a legislação se mostra débil na função de conceituar os atos preparatórios, desrespeitando uma série de princípios penais, bem como traz como pena um numeral demasiado se comparado à pena da tentativa, mais branda.

Portanto, se defende a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo do artigo 5º da lei antiterror, com sua conseqüente edição, para até mesmo ser reformulada nova punição à preparação dos atos terroristas, contanto que seja embasado em métodos mais objetivos de configuração, em respeito aos princípios penais.

### 5.3 Aspectos práticos da lei: o recente julgado sobre o tema

E, como temido, o primeiro e até então único caso enquadrado na lei antiterror ocorreu justamente nas vésperas das Olimpíadas Rio 2016.

Neste período, foram submetidos à investigação e à denúncia fatos típicos deflagrados pela “Operação Hashtag” da Polícia Federal. Tal operação, iniciada em abril de 2016, tinha como objetivo investigar um grupo de nacionais que supostamente compunham uma célula do grupo terrorista “Estado Islâmico”, no território brasileiro. À época, várias prisões temporárias foram decretadas, além de buscas e apreensões e conduções coercitivas, em nove estados brasileiros, a fim de impedir a concretização de crimes terroristas<sup>166</sup>.

De acordo com as informações da Polícia Federal, os investigados teriam chegado a estabelecer contato com o Estado Islâmico, além de terem comprado armamento de fogo, feito treinamento de lutas e de tiro, obtido orientação sobre como fabricar bombas caseiras e conversado sobre planos de executar pessoas, no Brasil e fora do país, por motivos discriminatórios, como raça, religião, orientação sexual.

Após o decorrer do processo criminal em primeira instância, oito réus foram condenados pelo juízo da 14ª Vara Federal de Curitiba/PR<sup>167</sup>, pelos delitos dispostos nos artigos 3º<sup>168</sup> e 5º, §1º, I, c/c §2º<sup>169</sup> da Lei nº 13.260 e artigo 288, CP<sup>170</sup>.

<sup>166</sup> Investigação da PF sobre terrorismo no Brasil envolve até ONG. Geral. Estadão Conteúdo. **ISTO É**, 21 de julho de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/investigacao-da-pf-sobre-terrorismo-no-brasil-envolve-ate-ong/>>. Acesso em: 28 mai 2017.

<sup>167</sup> ALESSI, Gil. Justiça condena oito réus da Operação Hashtag por “promover Estado Islâmico”, **El País**, São Paulo, 4 de maio de 2017. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493929233\\_074812.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493929233_074812.html)>. Acesso em: 10 mai 2017.

Baseado em provas colhidas em redes sociais, como mensagens de texto e de áudios, publicações nas redes sociais *Facebook*, *Twitter* e *Instagram* e compartilhamento de material de cunho extremista, o juiz Marcos Josegredi da Silva entendeu que os acusados estavam, de fato, buscando constituir uma célula terrorista do Estado Islâmico no Brasil, com o intuito de proceder a ataques terroristas nas Olimpíadas realizadas no Rio de Janeiro.

Daí surgiu o primeiro julgado acerca dos crimes dispostos na lei antiterror. Ainda que, devido a sua singularidade, não possa ser considerada como jurisprudência, a sentença é paradigmática.

#### 5.4 A eficácia da Lei nº 13.260/16

Recentemente, no dia 22 de maio de 2017, explosões em uma arena de shows, onde ocorria uma apresentação da cantora Ariana Grande, em Manchester, no Reino Unido, deixou dezenas de pessoas feridas e resultou em 20 mortes, em sua maioria crianças e adolescentes<sup>171</sup>. Como sempre, o ataque surpreendeu, chocou, aterrorizou, intimidou e revoltou os cidadãos vitimados e os dos demais países do mundo, os quais tomaram conhecimento rapidamente do fato ocorrido. Mais uma vez, restou claro que o terrorismo é crime de difícil combate, mas de fácil circulação da sua notícia, espalhando cada vez mais rápido e longe o terror provocado pelos ataques.

Quando foi feito o estudo sobre a experiência social e legislativa de outros Estados com relação ao terrorismo, restou evidenciado que estes determinados países possuem uma aporte legislativo robusto, ainda que não completamente eficaz e por vezes com algumas deficiências de ordem constitucional.

Mesmo porque, como se viu, uma das principais características dos atentados terroristas é a imprevisibilidade.

Assim, mostra-se delicada a comparação entre tais países e o Estado Brasileiro, tendo em vista que, como dito, a atividade terrorista em território brasileiro é bastante

---

<sup>168</sup> Art. 3º. Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.

<sup>169</sup> Art. 5o Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito: § 1o Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo: II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade. § 2o Nas hipóteses do § 1o, quando a conduta não envolver treinamento ou viagem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade, a pena será a correspondente ao delito consumado, diminuída de metade a dois terços.

<sup>170</sup> Associação Criminosa - Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos.

<sup>171</sup> Explosão após show de Ariana Grande deixa 22 mortos em Manchester. Mundo. Folha Digital. **Folha de São Paulo**, 22 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1886416-explosao-deixa-mortos-e-feridos-em-arena-de-manchester-no-reino-unido.shtml>>. Acesso em: 28 mai 2017.

pequena, tendendo a zero. Contudo, isso não exime o poder público de garantir, aos nacionais e estrangeiros que estejam no país, um ambiente mais seguro no que tange ao risco de atividade terrorista.

O direito penal tem a função social de regulamentar condutas com o intuito de reprimi-las, quando indesejáveis. O combate às práticas terroristas já se dá de forma massiva e forte em âmbito internacional. O Brasil avançou sobremaneira ao editar uma lei específica tratando do tema.

Contudo, nos últimos três anos, os episódios ligados ao terror tiveram um crescimento alarmante.

Tratando sobre a eficácia da lei nº 13.260, tem-se que, devido ao grande respaldo internacional que os tratados adotados pelo Brasil possuem e à grandiosidade dos crimes comportados pela norma penal, o diploma já demonstra expressividade quando se analisa as diversas discussões acadêmicas que vão surgindo acerca dela e também o julgado emblemático, exarado em maio de 2017.

A pergunta que se pretende responder é se os dispositivos da lei antiterror são razoáveis, na medida em que os crimes descritos são de enorme proporção e, normalmente, de caráter deveras agressivo, seja física ou psicologicamente; ou se os artigos da lei se apresentam desnecessariamente severos, utilizando como exemplo a questão da punição mais rigorosa para atos preparatórios terroristas do que para a tentativa de prática do crime, que sequer foi tipificada de forma específica na lei.

Já foi feita a ressalva de que esta específica imperfeição da lei – quando da aplicação de um pena mais severa para os atos preparatórios que para a tentativa do terrorismo – realmente confronta alguns preceitos do direito penal, sendo necessária uma série de ajustes neste aspecto, iniciando pela declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, passando ao estudo criminológico detido e aprofundado na missão de estabelecer um método mais preciso e objetivo de identificação dos atos preparatórios, impondo penalidade razoável a isto.

Entretanto, por mais incisiva que seja a discordância com este artigo da lei antiterror, não se pode negar que o legislador penal brasileiro atuou de forma bastante positiva com a promulgação da lei. É óbvio que ordenamentos jurídicos mais experientes com as práticas terroristas tenham dispositivos mais evoluídos, justamente pela necessidade de um aporte mais completo para lidar com este problema social do que o Brasil.

Todavia, a partir do único julgado condenatório, com base na lei antiterror, existente até então e dos estudos e análises da legislação em comento, é possível perceber que,

de forma geral, a lei nº 13.260/16 é bastante completa, albergando condutas frequentes provenientes de grupos terroristas.

Senão vejamos artigo por artigo da Lei nº 13.260/16.

Inicialmente, a artigo 1º dispõe que “esta Lei regulamenta o disposto no inciso XLIII do artigo 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista”. Os coautores do livro “Terrorismo: Comentários, artigo por artigo, à Lei 13.260/2016 e Aspectos Criminológicos e Político-Criminais”, referência bibliográfica deste trabalho, já divergem em questão suscitada pelo primeiro artigo da norma: seriam todos os tipos penais descritos ali considerados como crimes de terrorismo e, por isso, equiparados a crime hediondo? Ou somente as condutas do artigo 2º são consideradas terrorismo, sendo os demais tipos apenas condutas tipificadas relacionadas ao terrorismo?<sup>172</sup>.

Acredita-se que, aplicando-se a hermenêutica jurídica à norma em questão, com base nas interpretações restritiva, teleológica, histórica e sistemática, somente o artigo 2º da lei trata sobre o crime de terrorismo propriamente dito, tratando os demais artigos de condutas reprováveis e merecedoras de penalidade, mas não tão graves quanto àquelas do artigo 2º, equiparado a hediondo justamente por sua gravidade<sup>173</sup>.

Logo, vem o artigo 2º da lei<sup>174</sup> dispor sobre as ações que são consideradas terroristas para fins da aplicação do dispositivo. Claramente o artigo é imperfeito, visto que descreve condutas, mas não define de forma pormenorizada a definição de terrorismo, mesmo porque não existe um conceito perfeito e indiscutível sobre o que é. Entretanto, afora isto, também se apresenta desproporcional por penalizar igualmente condutas de graus lesivos

<sup>172</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 160.

<sup>173</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 160-172.

<sup>174</sup> Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. § 1º São atos de terrorismo: I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa: Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

completamente distintos, tais como tão somente portar conteúdos biológicos capazes de causar danos e sabotar o funcionamento de todo um hospital.

Em contraponto, o §2º<sup>175</sup> do referido artigo é de extrema importância para a garantia dos direitos fundamentais dos brasileiros, assegurados pelo Estado Democrático de Direito. Isto porque exclui da incidência da norma penal as manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, imprescindíveis para defesa dos direitos constitucionais.

O artigo 3º preconiza que “promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.”. Assim, criminaliza a organização criminosa voltada para o crime de terrorismo, mudando, inclusive, o artigo 1º, §2º, II da Lei nº 12.850/13 – Lei das Organizações Criminosas<sup>176</sup>.

Vetado pela Presidência, o artigo 4º<sup>177</sup> tipificava o crime de apologia ao terrorismo, porém não foi aprovado, segundo à exposição de motivos dos vetos, por ser muito amplo, ferindo o princípio da proporcionalidade – como em outras partes não vetadas da lei – e a segurança jurídica<sup>178</sup>.

Polêmico e passível de futuros debates doutrinários e jurisprudenciais, o artigo 5º já foi tratado em tópico próprio deste trabalho.

Em seguida, o artigo 6º<sup>179</sup> dispõe sobre aspecto importantíssimo, de grande influência no crime de terrorismo e que também é mencionado nas leis antiterror estrangeiras,

<sup>175</sup> Art. 2º § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

<sup>176</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 232.

<sup>177</sup> Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de fato tipificado como crime nesta Lei ou de seu autor: Pena - reclusão, de quatro a oito anos, e multa. § 1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei. § 2º Aumenta-se a pena de um sexto a dois terços se o crime é praticado pela rede mundial de computadores ou por qualquer meio de comunicação social.” Razões do veto: “O dispositivo busca penalizar ato a partir de um conceito muito amplo e com pena alta, ferindo o princípio da proporcionalidade e gerando insegurança jurídica. Além disso, da forma como previsto, não ficam estabelecidos parâmetros precisos capazes de garantir o exercício do direito à liberdade de expressão.”

<sup>178</sup> BRASIL. **Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm)>. Acesso em: 28 mai 2017.

<sup>179</sup> Art. 6º Receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei: Pena - reclusão, de quinze a trinta anos. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização

devido a sua enorme relevância no combate à prática. É sobre o sustento, custeio, financiamento ao terrorismo. Tal artigo é notável, vez que o financiamento ao terrorismo é incentivo, essência, combustível para a prática dos atos terroristas, portanto, sua criminalização representa enorme avanço para o combate do delito.

Após, o artigo 7º<sup>180</sup> dispõe sobre a causa de aumento da pena, caso resulte lesão corporal grave ou morte da prática de quaisquer dos crimes previstos na lei.

Também vetado, o artigo 8º tratava sobre o dano ambiental resultante de atos terroristas. A razão do veto seria que já existe legislação específica prevendo o crime de dano ambiental, sendo possível o juiz considerar o resultado quando da dosimetria da pena<sup>181</sup>.

Em seguida, o artigo 9º, também vetado, determinava que os condenados a regime fechado devessem cumprir a pena em estabelecimento penal de segurança máxima, e, por violar o princípio da individualização da pena, houve o veto<sup>182</sup>.

Ainda, o artigo 10º<sup>183</sup> também é de grande relevância no contexto da lei, pois possibilita a aplicação dos institutos da desistência voluntária e do arrependimento eficaz, sendo possível até mesmo no caso do crime de prática dos atos preparatórios (artigo 5º).

Já os artigos 11 ao 20 tratam das disposições investigatórias e processuais, como competência, possibilidade de decretação de medidas cautelares de ofício pelo juiz, indicação do administrador dos objetos das medidas assecuratórias, deveres deste administrador, aplicabilidade das leis de organizações criminosas (no que tange à técnicas de investigação e meios extraordinários de obtenção de prova<sup>184</sup>), de crimes hediondos e de prisão temporária, etc.

Ressalve-se que o objetivo deste trabalho não é o de discorrer longamente sobre os artigos da lei em questão, mas avaliar pontos materiais controversos, como os já discutidos,

criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei.

<sup>180</sup> Art. 7º Salvo quando for elementar da prática de qualquer crime previsto nesta Lei, se de algum deles resultar lesão corporal grave, aumenta-se a pena de um terço, se resultar morte, aumenta-se a pena da metade.

<sup>181</sup> Art. 8º Se da prática de qualquer crime previsto nesta Lei resultar dano ambiental, aumenta-se a pena de um terço. Razões do veto: “O dispositivo não estaria em conformidade com o princípio da proporcionalidade, já que eventual resultado mais gravoso já pode ser considerado na dosimetria da pena. Além disso, o bem jurídico tutelado pelo artigo já conta com legislação específica.”

<sup>182</sup> Art. 9º Os condenados a regime fechado cumprirão pena em estabelecimento penal de segurança máxima. Razões do veto: “O dispositivo violaria o princípio da individualização da pena pois, ao determinar o estabelecimento penal de seu cumprimento, impediria que a mesma considerasse as condições pessoais do apenado, como o grau de culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade e os fatores subjetivos concernentes à prática delituosa.”

<sup>183</sup> Art. 10. Mesmo antes de iniciada a execução do crime de terrorismo, na hipótese do art. 5º desta Lei, aplicam-se as disposições do art. 15 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

<sup>184</sup> ALMEIDA, *op. cit.*, p. 301.

para, enfim, asseverar se é uma norma eficiente e condizente com a realidade em que o Brasil está inserido ou não.

Pois bem. De fato, como exposto, a lei antiterror foi feita em um contexto de certa atribulação: a preocupação com o risco de atentados terroristas às Olimpíadas era iminente. Portanto, o legislador brasileiro, o qual nunca antes tinha reservado sua atenção a uma lei exclusivamente antiterrorismo, executou de forma satisfatória a missão. É indiscutível que o país precisava de uma norma regulamentadora do dispositivo constitucional do inciso XLIII do artigo 5º/CRFB.

Portanto, a Lei nº 13.260/16 é elementar, básica em suas proposições e certas vezes um tanto omissa e falha, contudo, com base no julgado que se tem sobre o tema, cumpre seu papel de forma adequada. Como se viu no histórico de outros países, a tendência é que se evolua com o tempo, apresentando acréscimos pertinentes à lei, na busca da construção de um regramento eficiente.

Salvo a punição dos atos preparatórios, que se apresenta de forma inconstitucional, os dispositivos da lei antiterror são bastante realistas e apropriados ao combate ao terrorismo, que se evidencia crescente e sempre devastador.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de alcançar o objetivo do presente trabalho monográfico – qual seja, fazer uma análise da Lei nº 13.260/16 e de sua eficácia, apontando se ela se caracteriza como um instrumento de punição estatal excessiva ao indivíduo enquadrado no crime de terrorismo, representando uma expansão punitiva, ou se em verdade é condizente com a atual realidade de um mundo extremamente atingido pelos atos e grupos terroristas – foi imprescindível seguir a série de estudos expostos, desde à conceituação de institutos do Direito Penal, passando pelo histórico social e legislativo do Brasil e de outros países, chegando à crítica da lei nº 13.260/16.

Foi visto que o Brasil tem praticamente nenhum contato com atentados terroristas e que as medidas legais contra este crime se mostravam muito frágeis e incompletas. O estudo do direito comparado evidenciou legislações bem mais desenvolvidas nos Estados Unidos, Israel, França e Espanha, bastante diferentes entre si.

Depois de feito isso, foi identificada como ponto mais controvertido da lei a punição dos atos preparatórios do terrorismo, bem como a pena aplicada a eles. Como foi visto no capítulo que inaugura o trabalho, esta não é uma prática absolutamente inédita. Por mais que, em regra, os atos preparatórios não sejam punidos no direito penal brasileiro, há condutas de cunho preparatório que são tipificadas como delitos, como o de associação criminosa.

O Poder Legislativo entendeu por bem tipificar também os atos preparatórios das condutas descritas no artigo 2º da lei, que são os considerados terroristas, como forma de antecipação da tutela penal, demonstrando a adoção da teoria do Direito Penal do Inimigo, ao antecipar a punição ao momento dos atos preparatórios, com base na periculosidade do agente.

O problema, todavia, é que os termos que envolvem a lei antiterror são por diversas vezes muito inexatos. O próprio terrorismo não é bem definido, pior ainda seus atos preparatórios, o que desagua em um confronto com o princípio da legalidade, basilar no Direito Constitucional e no Direito Penal. Além disso, entende-se que não há crime sem que tenha ocorrido ofensa real ao bem jurídico. A punição dos atos preparatórios leva em consideração uma conduta que muito se afasta do bem jurídico tutelado, representando sério risco de punir pessoas inocentes.

Ainda, a penalidade cominada ao cometimento dos atos preparatórios quando comparada a da tentativa de terrorismo é mais severa, se revelando exacerbada. Em claro

desrespeito aos princípios da proporcionalidade e da lesividade, alguém que se prepara para o cometimento de atos terroristas pode ser punido mais gravemente que alguém que efetivamente pôs em prática atos executórios do delito, mas por razão completamente alheia a sua vontade, não alcançou o resultado almejado.

Ora, está clara a descon sideração a princípios do Direito Penal de relevância inestimável: o princípio da legalidade, por não se conseguir precisar o que são os atos preparatórios quando da leitura do texto normativo; o princípio da proporcionalidade, por não ser equilibrado punir de forma mais severa os atos preparatórios do que a tentativa; e o princípio da ofensividade, por tentar proteger o bem jurídico tutelado com a punição de atos que estão muito distantes à efetiva prática do terrorismo, criando margem para a condenação de indivíduos de forma descuidada.

Feitas tais ressalvas quanto a determinados aspectos da lei, ao final desta monografia, demonstra-se artigo por artigo que, mesmo com falhas pontuais, a Lei nº 13.260 é uma inovação legal importantíssima para o ordenamento brasileiro, que antes contava praticamente com os tratados internacionais e esparsas medidas para proteção contra o terrorismo, sem uma legislação específica sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

10 perguntas para entender o conflito entre israelenses e palestinos. **BBC Brasil**, 29 set 2014. Disponível em:

<[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140730\\_gaza\\_entenda\\_gf\\_ik](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/08/140730_gaza_entenda_gf_ik)>. Acesso em: 28 abr 2017.

ALESSI, Gil. Justiça condena oito réus da Operação Hashtag por “promover Estado Islâmico”, **El País**, São Paulo, 4 de maio de 2017. Disponível em:

<[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493929233\\_074812.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/04/politica/1493929233_074812.html)>. Acesso em: 10 mai 2017

ALMEIDA, Débora Souza de; ARAÚJO, Fábio Roque; GOMES, Luiz Flávio; CUNHA, Rogério Sanches; BATISTA, Ronaldo. **Terrorismo: Comentários, artigo por artigo, à Lei 13.260/2016 e Aspectos Criminológicos e Político-Criminais** – Salvador: JusPodivm, 2017.

Ataques terroristas nos EUA não têm cidadãos de países vetados por Trump. **O GLOBO**, 30 jan 2017. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/ataques-terroristas-nos-eua-nao-tem-cidadaos-de-paises-vetados-por-trump-20845920#ixzz4ebta5eMP>>. Acesso em: 28 abr 2017.

Atentados em Israel. Notícias. Mundo. **EURONEWS**. Disponível em:

<<http://pt.euronews.com/tag/atentado-israel?p=1>>. Acesso em: 06 mai 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto; MUNOZ CONDE, Francisco. **Teoria geral do delito**, 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**, 11. ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular Nº 3.461. **Consolida as regras sobre os procedimentos a serem adotados na prevenção e combate às atividades relacionadas com os crimes previstos na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ\\_3461\\_v5\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47555/Circ_3461_v5_P.pdf)>. Acesso em: 04 mai 2017.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Circular Nº 3.780. **Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil no cumprimento da Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015, que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)**.

Disponível em:

<[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50141/Circ\\_3780\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50141/Circ_3780_v1_O.pdf)>. Acesso em: 04 mai 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)>. Acesso em: 04 mai 2017.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. **Promulga o Código Penal**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. **Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Lei 13.260, de 16 de março de 2016. **Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)>. Acesso em: 09 mai 2017.

BRASIL. Lei 38, de 4 de abril de 1935. **Define crimes contra a ordem política e social**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=47634&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 11 abr 2017.

BRASIL. Lei Constitucional nº 1, de 16 de maio de 1938, **Emenda ao art. 122, nº 13 da Constituição**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1930-1939/leiconstitucional-1-16-maio-1938-373574-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 abr 2017.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830. **Manda executar o Código Criminal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm)>. Acesso em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. **Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm)>. Acesso em: 28 mai 2017.

CAMPOS, Gabriel Silveira de Queirós. **Lex Magister**. O Combate ao Terrorismo no Âmbito das Nações Unidas: o Sistema de Sanções Direcionadas a Indivíduos, as Garantias Procedimentais do Due Process of Law e os Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.editoramagister.com/doutrina\\_24070496\\_O\\_COMBATE\\_AO\\_TERRORISMO\\_NO\\_AMBITO\\_DAS\\_NACOES\\_UNIDAS](http://www.editoramagister.com/doutrina_24070496_O_COMBATE_AO_TERRORISMO_NO_AMBITO_DAS_NACOES_UNIDAS)>. Acesso em: 04 mai 2017.

CARLI, Pierre; TELION, Caroline; BAKER, David. **Terrorism in France**. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/prehospital-and-disaster-medicine/article/terrorism-in-france/84D3863A3CC12856763C3F8D4E54544E>>. Acesso em: 01 mai 2017.

CARVALHO, André Castro; FIGUEIROA, Caio Cesar. **Consultor Jurídico**. Lei Antiterrorismo não é suficiente para combater o terrorismo no Brasil, 2016. Disponível em:

<<http://www.conjur.com.br/2016-mai-15/lei-antiterrorismo-nao-suficiente-combater-terrorismo>>. Acesso em: 04 mai 2017.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**: parte geral (arts. 1º ao 120). 4. ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2016.

DE ALBUQUERQUE, José Cândido Lustosa Bittencourt. **Monitoramento Eletrônico da Privação da Liberdade no Direito Comparado**. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 34, n. 1, p. 241-270, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/33>>. Acesso em: 04 jun 2017.

**Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/terrorismo>>. Acesso em: 26 abr 2017.

ESPAÑA. **Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo**. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-6737>>. Acesso em: 02 jun 2017.

ESPAÑA. **Ley 12/2003, de 21 de mayo, de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo**. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-10289>>. Acesso em: 02 jun 2017.

ESPAÑA. **Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado – BOE. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>>. Acesso em: 02 jun 2017.

Explosão após show de Ariana Grande deixa 22 mortos em Manchester. Mundo. Folha Digital. **Folha de São Paulo**, 22 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1886416-explosao-deixa-mortos-e-feridos-em-arena-de-manchester-no-reino-unido.shtml>>. Acesso em: 28 mai 2017.

FRANÇA. Lei n° 731/2016, de 03 de junho de 2016. **Renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/6/3/JUSD1532276L/jo/texte>>. Acesso em: 01 mai 2017.

FRANÇA. **Protocole Additionnel à la Convention du Conseil de L'Europe pour la Prévention du Terrorisme, signé à Riga le 22 Octobre 2015**. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl4518-ai.pdf>>. Acesso em: 01 mai 2017.

GLOBAL TERRORISM INDEX 2015. **Terrorist incidents map**. Disponível em: <<http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>>. Acesso em: 06 abr 2017.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 18. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

HUNGRIA, Néelson. **Comentários ao Código Penal**, volume 1, tomo II: arts. 11 ao 27 – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 1978.

Investigação da PF sobre terrorismo no Brasil envolve até ONG. Geral. Estadão Conteúdo. **ISTO É**, 21 de julho de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/investigacao-da-pf-sobre-terrorismo-no-brasil-envolve-ate-ong/>>. Acesso em: 28 mai 2017.

JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Direito Penal do inimigo: noções e críticas**. 2. ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2007.

JESUS, Damásio de. **Direito penal**, volume 1: parte geral. 34. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política. Vol. 23 No. 53. Curitiba/PR. Mar. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782015000100047](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047)>. Acesso em: 28 mai 2017.

MAGALHÃES, Naiane Freire de. Elementos de investigação do terrorismo no âmbito do Direito Comparado: garantias x eficácia. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 24, nº 287, out. 2016.

MARTINELLI, João Paulo Orsini; BEM, Leonardo Schmitt de. Os atos preparatórios na nova Lei “Antiterrorismo”. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, Ano 24, Nº 284, Jul 2016.

MELLO, Celso de. LEGISLAÇÃO ANOTADA. **A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=17>>. Acesso em: 29 abr 2017.

MERIEVERTON, Robson. Os principais atentados terroristas que já afetaram os Estados Unidos. **Estudo Prático**. 27 jun 2016. Disponível em: <<http://www.estudopratico.com.br/os-principais-atentados-terroristas-que-ja-afetaram-os-estados-unidos/>>. Acesso em: 28 abr 2017.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 23. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal: parte geral: parte especial**. 8. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

Palestinos atacam túmulo de José. Notícias. Mundo. **EURONEWS**. Disponível em: <<http://pt.euronews.com/2015/10/16/palestinianos-atacam-tumulo-de-jose>>. Acesso em: 06 mai 2017

Por que a França se tornou alvo do Estado Islâmico. **ZH Explica**, 14 nov 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/11/por-que-a-franca-se-tornou-alvo-do-estado-islamico-4903138.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral, arts. 1º a 120**. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral, arts. 1º a 120**. 12. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PRESSE, France. França foi alvo de ao menos 10 atentados desde janeiro de 2015. **G1 MUNDO**, 15 jul 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/07/franca-foi-alvo-de-multiplos-ataques-desde-janeiro-de-2015.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

PRESSE, France. Veja como estão protagonistas da morte de Bin Laden após 5 anos. **G1 MUNDO**. 02 mai 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/05/veja-como-estao-protagonistas-da-morte-de-bin-laden-apos-5-anos.html>>. Acesso em: 28 abr 2017.

Site da Assembleia Nacional. **Tratados e convenções: Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo**. Disponível em: <[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention\\_conseil\\_europe\\_prevention\\_terrorisme.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/convention_conseil_europe_prevention_terrorisme.asp)>. Acesso em: 01 mai 2017.

Site da Câmara dos Deputados. Atividade Legislativa. **Projeto de Lei e Outras Proposições. PL 2016/2015**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>>. Acesso em: 10 mai 2017.

Site do Senado Francês. **Arquivos legislativos**. Disponível em: <[https://www.senat.fr/basile/rechercheGlobale.do?tri=p&off=0&rch=gs&de=20160501&au=20170501&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cn&\\_c=terrorisme](https://www.senat.fr/basile/rechercheGlobale.do?tri=p&off=0&rch=gs&de=20160501&au=20170501&dp=1+an&radio=dp&aff=sep&tri=dd&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cn&_c=terrorisme)>. Acesso em: 01 mai 2017.

Site do Senado Francês. Projetos de lei. **Luta contra o crime organizado e o terrorismo**. Disponível em: <<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl15-445.html>>. Acesso em: 01 mai 2017.

Terrorista de Nice planejava atentado há meses e tinha cúmplices. **Agência EFE**, Paris, 21 jul 2016. Disponível em: <<http://www.efe.com/efe/brasil/mundo/terrorista-de-nice-planejava-atentado-ha-meses-e-tinha-cumplices/50000243-2992045>>. Acesso em: 01 mai 2017.

Uniting And Strengthening America By Fulfilling Rights And Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act Of 2015 (USA FREEDOM ACT). Public Law No: 114-23. **U.S. Government Publishing Office**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>>. Acesso em: 05 mai 2017.

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Interrupt and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. **USA Department's of Justice**. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>. Acesso em 11 abr 2017.

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Interrupt and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001. **USA Department's of Justice**. Disponível em: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>>. Acesso em 11 abr 2017.

USA PATRIOT ACT: AN ATTACK TO ALL OUR RIGHTS. **Justice**, nº 28, jan. 2002. Disponível em: <<https://www.socialistalternative.org/911-and-the-war-on-terror/usa-patriot-act-attack-to-all-our-rights/>>. Acesso em: 06 mai 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. 3. Ed. – Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Da tentativa** 4. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro: parte geral**. 11. ed. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.